

**EFICACIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y DEL MARCO NORMATIVO DE
PROTECCION INTEGRAL A POBLACION DESPLAZADA EN LA PROTECCION
DE DERECHOS HUMANOS EN EL AREA METROPOLITANA DE
BUCARAMANGA, 2000 A 2005**

**CLAUDIA LILIANA CASTELLANOS RONCANCIO
MARELY CONSTANZA CELY SILVA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO
BUCARAMANGA
2005**

**EFICACIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y DEL MARCO NORMATIVO DE
PROTECCION INTEGRAL A POBLACION DESPLAZADA EN LA PROTECCION
DE DERECHOS HUMANOS EN EL AREA METROPOLITANA DE
BUCARAMANGA, 2000 A 2005**

**CLAUDIA LILIANA CASTELLANOS RONCANCIO
MARELY CONSTANZA CELY SILVA**

**Monografía presentada como requisito parcial para optar al título de
Abogado**

**Director:
VICTOR ANDRÉS SALCEDO FUENTES
Abogado**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO
BUCARMANGA
2005**

*A los desplazados; Hombres, mujeres, niños, niñas,
personas que resumen experiencias amargas
y futuros inciertos,
expulsados de sus regiones por hacedores
de muerte y terror,
desterrados para que otros acumulen más tierras,
condenados al exilio dentro de su propio país,
desarraigados e indeseables,
desposeídos de sus bienes y de sus derechos,
reducidos a los espacios de hacinamiento
y la marginalidad urbana.*

*Protagonistas de las violencias del silencio
de los éxodos del miedo, de la migración impuesta*

*Seres humanos que rechazaron la violencia,
gente de paz, constructores de esperanzas,
cultivadores de vida.*

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos en estas breves líneas los valiosos aportes, comentarios y sugerencias realizados por el equipo de trabajo del Colectivo de Abogados. Su juiciosa lectura y el debate de algunos pasajes del documento enriquecieron y precisaron los contenidos aquí consignados.

A nuestros hacedores de sueños y a quienes han impulsado nuestras metas en medio del temor al ejercicio justo del Derecho.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. NOCIONES PRELIMINARES SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO DE PERSONAS Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	4
1.1 DESPLAZAMIENTO Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (DIDH)	
1.2 DESPLAZAMIENTO Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	5
1.3 CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN EL ESCENARIO JURIDICO INTERNACIONAL	6
1.3.1. Principios rectores del desplazamiento interno y noción de desplazamiento forzado	8
1.4 EL DESPLAZAMIENTO EN EL ESCENARIO JURÍDICO COLOMBIANO	9
1.4.1. Condición de Desplazado	11
2. MARCO NORMATIVO DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA	14
2.1 OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN LA ATENCION INTEGRAL LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	14
2.2 ESTRUCTURA GENERAL DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA	16
2.2.2. Marco normativo institucional	17
2.3. JURISPRUDENCIA Y DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA	24
2.3.1 Sentencia T – 025 de 2004	25
2.3.2 Algunos aportes de la T - 025	26
3. CONTEXTO, MAGNITUD Y DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL AREA METROPOLITANA	28
3.1 LAS CIFRAS EN EL ÁREA METROPOLITANA	30
3.2 TENSIÓN ENTRE LAS TENDENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA TENDENCIA REGRESIVA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	33
4. LA POLITICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN EL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS	35

AÑOS 2000 A 2005	
4.1 EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS, SAT	36
4.2 LAS MISIONES HUMANITARIAS	37
4.3 LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA EN LAS ZONAS Y COMUNIDADES EN RIESGO, Y EL FOMENTO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	38
4.4 LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD Y DE LA POSESIÓN DE BIENES INMUEBLES	39
4.5 LA PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS	41
4.6 LA DIFUSIÓN Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	42
4.7 LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	42
5. POLITICA PÚBLICA EN MATERIA DE ASISTENCIA HUMANITARIA Y RESTABLECIMIENTO SOCIECONOMICO DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2000 A 2005	45
5.1. ASISTENCIA HUMANITARIA	45
5.1.1 El programa de atención humanitaria de emergencia: integralidad y oportunidad de la respuesta estatal	49
5.1.2 Los estándares mínimos de la atención humanitaria de emergencia	53
5.2 RESTABLECIMIENTO SOCIOECONÓMICO	56
5.2.1 Seguridad alimentaria	57
5.2.2 Salud	57
5.2.3 Educación	59
5.2.4. Estabilización socioeconómica	60
5.2.5 Vivienda y hábitat	62
6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	63
6.1. PARTICIPACION DE LA POBLACION DESPLAZADA	63
6.1.1 ¿Funcionan los Comités municipales en el Área Metropolitana de Bucaramanga?	63
6.1.2. Creación del Plan Integral Único	66
6.1.3 Caracterización	68
6.1.4 Conocimiento de la Carta de Derechos de la Población Desplazada	69
6.1.5 Conocimiento de la T - 025	70
6.1.6 Conocimiento del Decreto 250	72
6.2. SEGUIMIENTO A LA POLITICA DE ATENCION INTEGRAL	73
6.2.1 Atención de Emergencia	75
6.2.2 Generación de Ingresos	79
6.2.3 Vivienda	83
6.2.4 Capacitación	89

6.2.5 Derecho a la Salud y a la Educación	90
6.2.5.1 Derecho a la salud de la población desplazada	90
6.2.5.2 Tratamiento de enfermedades graves o catastróficas.	95
6.2.5.3 Derecho a la educación de la Población Desplazada	96
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFIA	101

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Grafica 1. Registros de desplazamientos forzados	30
Grafica 2. Registro de desplazamientos forzados	31
Gráfica 3. Registros de desplazamientos forzados	32
Grafica 4. Procesos de Caracterización adelantados por los Gobiernos locales	68
Grafica 5. Estudio Demográfico de la persona a cargo del mantenimiento de la familia en los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga	69
Grafica 6. Análisis sobre el conocimiento de la carta de Derechos de la Población Desplazada contenida en la Constitución Nacional y en la Normatividad Vigente	69
Grafica 7. Análisis del Conocimiento de la Sentencia T-025	71
Grafica 8. Análisis sobre el Conocimiento del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	72
Grafica 9. Registro de las Familias en el Sistema de Información de la Red de Solidaridad	76
Grafica 10. Entidad ante quien se interpuso el denuncia del Desplazamiento	77
Grafica 11. Población desplazada Registrada que recibió ayuda humanitaria	78
Grafica 12. Análisis de los derechos en Bienes Inmuebles ejercidos por la población antes de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar al Desplazamiento Forzado	79
Grafica 13. Derechos y Formas de Vivienda después del Desplazamiento Forzado	83
Grafica 14. Relación de personas postuladas para Vivienda y Arrendamiento	86
Grafica 15. Estado Actual de las Postulaciones	87
Grafica 16. Atención en salud en Piedecuesta	93
Grafica 17. Atención en Salud en Girón	94
Grafica 18. Atención en Salud en Floridablanca	94
Grafica 19. Atención en Salud en Bucaramanga	95
Grafica 20. Hogares que cuentan con la posibilidad de continuar tratamientos para enfermedades catastróficas	95
Grafica 21. Cobertura en Educación en el Área Metropolitana de Bucaramanga	96
Grafica 22. Acceso a Colegios Públicos y a estudios superiores	97

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Personas afectadas por el desplazamiento forzado Evolución anual, enero 2000 - junio 2005	32
Tabla 2. Estudio sobre el conocimiento por parte de la Población Desplazada de los Derechos contenidos en la Constitución Nacional, la Normatividad y la Jurisprudencia Colombiana	70
Tabla 3. Caracterización de la Atención de Emergencia	75
Tabla 4. Atención en Salud en el Municipio de Piedecuesta	91
Tabla 5. Atención en Salud en el Municipio de Bucaramanga	91
Tabla 6. Atención en Salud en el Municipio de Girón	91
Tabla 7. Atención en Salud en el Municipio de Floridablanca	92

RESUMEN

TÍTULO: EFICACIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y DEL MARCO NORMATIVO DE PROTECCION INTEGRAL A POBLACION DESPLAZADA EN LA PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS EN EL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, 2000 A 2005*

AUTORES: CASTELLANOS RONCANCIO, Claudia Liliana, y, CELY SILVA, Marely Constanza**

PALABRAS CLAVES: Desplazamiento forzado, derechos humanitarios, violación, población, protección

DESCRIPCIÓN:

El desplazamiento forzado es uno de los hechos mas determinantes de la crisis humanitaria en Colombia, este además de ser un delito en la legislación interna, se configura como un factor de responsabilidad del Estado en tanto apareja una violación compleja, múltiple, sistemática y masiva de los Derechos Humanos y una infracción al Derecho Internacional Humanitario.

Este trabajo investigativo presenta un análisis de la eficacia del marco normativo de protección y de las políticas públicas de atención integral a la población desplazada aplicadas por las autoridades locales y regionales en la asistencia y protección de derechos de este grupo poblacional en el área metropolitana de Bucaramanga durante el periodo comprendido entre los años 2000 a 2005.

Con tal fin, se adelantó una investigación documental y de campo, que permitió contrastar el derecho escrito con la aplicación que se ha dado del mismo en particular frente a la respuesta del Estado en la atención a la población estudiada, población que se encuentra organizada en asociaciones de desplazados en caminadas a la exigibilidad de derechos y que se encuentra asentada en los municipios de Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta mostrando de esta manera, cual es la realidad social de las normas de protección y atención a las personas que han sido víctimas del desplazamiento interno.

* Monografía

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Víctor Andrés Salcedo Fuentes.

ABSTRACT

TITLE: EFFECTIVENESS OF THE POLITICIANS PUBLISHES AND OF THE NORMATIVE MARK OF INTEGRAL PROTECTION TO DISPLACED POPULATION IN THE PROTECTION OF HUMAN LAW IN THE METROPOLITAN AREA DE BUCARAMANGA, 2000 AT 2005

AUTHORS: CASTELLANO RONCANCIO, Claudia Liliana, and, CELY SILVA, Marely Constanza

KEY WORDS: Forced displacement, humanitarian law, violation, population, protection

DESCRIPTION:

The forced displacement is one of the facts more decisive of the humanitarian crisis in Colombia, this besides being a crime in the internal legislation, is configured as a factor of responsibility of the State as long as it harnesses a complex, multiple, systematic and massive violation of the Human law and an infraction to the Humanitarian International Law.

This investigative work presents an analysis of the effectiveness of the normative mark of protection and of the public politicians of integral attention to the displaced population applied by the local and regional authorities in the attendance and protection of law of this populational group in the metropolitan area of Bucaramanga during the period understood among the years 2000 at 2005.

With such an end, its was ahead a documental investigation and of field that allowed to contrast the law written with the application that has been given in particular of the same one in front of the answer of the State in the attention to the studied population, population that is organized in associations of having displaced in having walked to the recoverableness of law and that it is seated in the municipalities of Bucaramanga, Giron, Floridablanca and Piedecuesta showing in this way which is the social reality of the protection norms and attention to people that have been kills of the internal displacement.

* Monograph

** Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Sciences. Victor Andrés Salcedo Fuentes.

INTRODUCCION

El desplazamiento Forzado es uno de los problemas sociales más agudos que ha vivido nuestro país como consecuencia de la degradación del conflicto armado. Este es un problema de carácter violento y deliberado al cual han estado sometidas miles de familias, en su mayoría campesinas, durante muchas décadas en nuestro país, viéndose obligadas a abandonar sus hogares, sus actividades económicas habituales, sus principales pertenencias y sus proyectos de vida, porque se encuentran sometidas a una amenaza inminente y al temor fundado de sufrir una afectación sustancial en sus derechos fundamentales.

Con el propósito de analizar las normas de protección a población desplazada de manera multifacética e integradora y el que estas cumplan con las funciones para las que fueron creadas, pues no basta con que la norma exista y pueda ser exigida, el presente estudio elabora un análisis de la realización social de las normas y de la política de atención integral formulada y ejecutada por los municipios que hacen parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, durante el periodo 2000 a 2005, este documento investigativo esboza de manera general los aspectos más relevantes de las políticas públicas, entendidas como las iniciativas, propuesta y capacidad del gobierno para dar respuesta al problema del desplazamiento que en materia de atención, protección y estabilización socioeconómica de las personas han arribado al municipio de Bucaramanga y su área metropolitana.

Para llegar a ello, expone en el primer capítulo las diversas nociones de Desplazamiento Interno de personas, retomando las acepciones y consideraciones que en el marco de la comunidad Internacional se han dado, enuncia la relación existente entre el fenómeno del desplazamiento interno de personas, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la responsabilidad del Estado y finalmente, define el concepto jurídico que se ha dado en el contexto colombiano sobre la persona desplazada y quien ostenta tal condición.

El segundo capítulo, aborda el marco normativo del desplazamiento interno de personas en Colombia, inicia esbozando las obligaciones del estado Colombiano de conformidad con los compromisos suscritos por el Estado Colombiano en el contexto jurídico internacional y en el nacional, continúa haciendo una presentación de los lineamientos básicos, las estructuras Jurídicas e institucionales en las que se enmarca la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia y para finalizar, retoma los aspectos relevantes de los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

El tercer capítulo, trata la magnitud y tendencias manifiestas en el fenómeno del desplazamiento en el área metropolitana de Bucaramanga, resaltando su dinámica de crecimiento, y presentando el contraste del vertiginoso aumento con las políticas regresivas en la oferta estatal y en materia presupuestal.

De acuerdo con los convenios suscritos por Colombia es obligación del Estado garantizar la vida, los derechos y las libertades de las personas. Para su cumplimiento, las autoridades deben actuar bajo el principio que señala que el mantenimiento del orden público debe estar subordinado a dichas obligaciones. Aunque la prevención estructural del desplazamiento interno forzado sólo se logrará en el momento en el que se alcance una solución definitiva al conflicto, es decir, en tanto se garantice el respeto y la materialización del conjunto de los Derechos Humanos; el reto de las políticas de prevención consiste en reconocer que es necesario desarrollar estrategias preventivas en medio de éste, sin aumentar con ellas los riesgos para la población y sin vincularla al mismo.

Teniendo en cuenta que la obligación del Estado consiste en prevenir las causas que puedan dar origen al desplazamiento, la política pública debe contar necesariamente con una perspectiva de prevención del desplazamiento y de protección de los derechos de la población que ha sido desplazada.

El cuarto capítulo, presenta el balance de las acciones desarrolladas por las autoridades para prevenir las causas que generan el desplazamiento interno forzado de la población y para proteger a las personas internamente desplazadas con el fin de que cese la vulneración de sus derechos. Para tal efecto, se exponen los lineamientos básicos de la política de prevención del Desplazamiento Forzado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” y los principios internacionales que orientan esta materia. Inicialmente, se presenta el balance de las acciones de prevención de las causas que generan el desplazamiento interno forzado; y finalmente se aborda el tema de la protección de las comunidades, los líderes y las personas internamente desplazadas durante el tiempo en que se encuentran en situación de desplazamiento.

Una vez se ha producido el desplazamiento, es obligación del Estado atender en forma integral a las personas víctimas de este delito, dicha atención debe garantizarles: i) un nivel de vida adecuado durante la emergencia, la postemergencia, y la estabilización e integración socioeconómica¹; ii) la recuperación de la capacidad de asumir y suplir por cuenta propia la satisfacción de sus necesidades; iii) la reconstrucción de su proyecto de vida, que implica la reparación integral del daño producido por el desplazamiento.

El quinto capítulo se presenta el balance de las acciones desarrolladas por las autoridades para atender integralmente a la población en las distintas fases del desplazamiento, en el contexto de la búsqueda de soluciones duraderas. En esta

parte de la investigación, se presenta una síntesis general de los desarrollos de la política de atención integral a la población internamente desplazada en los distintos momentos del desplazamiento. Luego, se examina la política de asistencia humanitaria de emergencia para la atención integral de la emergencia. Y en tercer lugar, se analiza el desarrollo sectorial de las políticas de integración de la población internamente desplazada, en cuatro apartes temáticos: la política de salud, de educación, de estabilización socioeconómica y el acceso a tierras, vivienda y hábitat.

Por último, presentamos los resultados de trabajo de campo realizado durante los últimos meses en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Los resultados de la investigación se presentan en dos bloques importantes, primero respecto de la participación de la Población en Situación de Desplazamiento en la formulación de la Política Pública y finalmente frente a los desarrollos de la Política de Atención Integral de la Población Desplazada en los Municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga.

1. NOCIONES PRELIMINARES SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO DE PERSONAS Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El desplazamiento, entendido de manera preliminar como un apremiante movimiento poblacional generado al interior de un país por motivos relacionados con existencia y seguridad de las personas, fue considerado únicamente como un fenómeno con connotaciones de orden demográfico, sociológico y político. Sin embargo, debido a las dolorosas secuelas generadas por los conflictos internos durante la década del noventa, la comunidad internacional representada en la Organización de Naciones Unidas acentuó su preocupación por la significación, naturaleza y efectos jurídicos del desplazamiento.

Uno de estos efectos configura al desplazamiento como una violación múltiple a los derechos humanos (sociales económicos y culturales, civiles y políticos, colectivos), que avanza de manera sistemática y acumulativa, cuyo responsable política, filosófica, ética y jurídicamente es el Estado, que ha suscrito pactos internacionales que pretenden su garantía y salvaguarda.

Cuando se analiza la situación de los desplazados por causa de la violencia, se encuentran personas desarraigadas, marginadas, viviendo en condiciones infrahumanas, llevando a cuevas traumas que no podían ser borrados porque han tenido que dejar todo con el fin de salvar lo único que les queda, la vida. Desde esta mirada podemos decir que el estado le corresponde cumplir con unas condiciones de calidad de vida para sus ciudadanos.

Siendo el desplazamiento forzado un problema de carácter violento y deliberado al cual se someten miles de familias, que durante décadas, se han visto en la imperiosa necesidad de salvaguardar su vida abandonando sus hogares, sus principales pertenencias, actividades económicas habituales y sus proyectos de vida, como consecuencia de las constantes amenazas a las que son sometidas y al temor fundado de sufrir una afectación sustancial en sus derechos fundamentales, los que finalmente sufren menoscabo pues la mayoría de la población desplazada termina viviendo en condiciones sórdidas, agolpadas en diferentes zonas de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de sus necesidades básicas es habitual.

Situación que fácilmente se puede constatar en los asentamientos ocupados por las víctimas, donde la miseria y la inclemencia señalan insistentemente al desplazamiento forzado como violación compleja, múltiple, continua y masiva de los derechos humanos, una infracción al derecho internacional humanitario, un

crimen de guerra, considerado un delito por el ordenamiento jurídico penal a nivel nacional y reconocido Internacionalmente como un crimen de lesa humanidad, es una tragedia humana; que podemos percibir por todos nuestros sentidos con total claridad y cercanía, y sin embargo frente a la cual, la mayoría de las veces se invisibiliza y no existe sensibilidad humana ni institucional.

1.1 DESPLAZAMIENTO Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (DIDH)

El desplazamiento forzado expresa las violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos que comprometen la responsabilidad estatal. El desplazamiento forzado constituye también en sí mismo una violación múltiple y compleja que extiende los mecanismos de control y de represión vividas por las poblaciones campesinas, indígenas y que poco a poco se ha ido ampliando a los centros urbanos.

El desplazamiento compromete la responsabilidad de Estado en tanto este no ha garantizado el respeto a la vida, a la integridad personal y comunitaria de la población en sus territorios de origen y constituye una falla en su deber de protección.

El desplazamiento afecta a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, en aspectos como la igualdad y la no discriminación, la vida y la seguridad y la libertad personal, el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en un Estado, la documentación personal, la propiedad sobre las tierras, los valores familiares y comunales.

Asimismo, en virtud de los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad consustanciales a los derechos humanos, dicho fenómeno apareja una violación múltiple, masiva, continua y grave de otros derechos, en especial el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos fundamentales afectados principalmente son: el derecho a escoger su lugar de domicilio, la libre circulación por el territorio nacional, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana, a la paz, el trabajo, la educación, la vivienda en condiciones dignas, derechos de expresión y de asociación. Además, el desplazamiento afecta de manera particular la condición de los niños, de los enfermos, de las mujeres cabeza de familia, etc.

Dada la naturaleza de los derechos conculcados con el desplazamiento forzado, como son los Derechos Civiles, políticos, Económicos, sociales y culturales, las políticas públicas implementadas por el Estado Colombiano deben partir del reconocimiento del carácter Universal y de la integralidad de los mismos, siendo

estos, aspectos centrales para el restablecimiento de los derechos, el Estado debe diseñar una política que integre la respuesta Estatal al problema del desplazamiento.

1.2 DESPLAZAMIENTO Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Evidentemente, el fenómeno del desplazamiento forzoso se ha agudizado por causa del conflicto armado interno en el que se han presentado graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, generando así una grave crisis humanitaria.

En el marco del conflicto armado interno que vive Colombia, se cometen a diario gran cantidad de infracciones al DIH. El desplazamiento forzado de población continúa siendo la más grave consecuencia del irrespeto sistemático de los actores armados al DIH. Como resultado de la combinación de las diferentes estrategias de guerra, y que convierten a la población civil en el blanco de sus actuaciones. El homicidio, selectivo o colectivo, las amenazas, los bloqueos económicos, los ataques a los poblados se presentan como las principales causas que generan desplazamiento y todas tienen en común el irrespeto a las normas que regulan los conflictos armados.

El artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra aplicable a la situación, prohíbe en cualquier tiempo y lugar que quienes no participan directamente en las hostilidades sufran atentados contra su vida, integridad corporal y dignidad personal, tales como tratos crueles, tortura, suplicios y otros.

El respeto por el Estado y de los grupos armados del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, idealmente haría innecesario el desplazamiento interno de una población que teme verse afectada por la violencia. El desplazamiento es una situación que refleja la existencia de infracciones al derecho internacional humanitario, su sola existencia indica que significativos contingentes de la población tienen un razonable temor de las acciones de quienes intervienen en el conflicto. De este modo, el desplazamiento interno constituye una situación contraria a la vigencia del Derecho Internacional Humanitario.

1.3 CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN EL ESCENARIO JURIDICO INTERNACIONAL

Una conceptualización del desplazamiento forzado implica la observancia de los siguientes aspectos:

- No existe en el panorama jurídico internacional un criterio unánime respecto de una definición de desplazamiento.

- A Ningún organismo internacional le ha sido conferido mandato específico para la protección o asistencia a personas desplazadas dentro de su propio territorio.
- Distinción entre refugiado y desplazado.

Acerca del primer aspecto, es necesario señalar que la definición mas aceptada, recogiendo los valiosos aportes del Secretario General de la ONU para asuntos de derechos humanos relacionados con los desplazamientos forzados, Sr. Francis Deng, y de la Segunda Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas (CPDIA), para construir de manera preliminar un concepto jurídico de desplazado, ha sido la presentada por ésta, según la cual: “ el desplazado es toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida , integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios, o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las anteriores, que pueda alterar o alteren drásticamente el orden público”¹.

Por refugiado se entiende: “todo aquel que debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, de pertenencia a un determinado grupo social, o a opiniones políticas, abandona su país de origen y a causa de dichos temores, no desean acogerse a la protección de ese país”²

Siguiendo esta definición, se tiene que los refugiados son personas que requieren protección en tanto son victimas del terror político, de la persecución por motivos de raza, origen étnico, creencias religiosas y opiniones políticas o por que su libertad o su vida se encuentran amenazadas como consecuencia de la guerra, de los conflictos armados internos o la violencia social.

De las múltiples experiencias que se han dado en el mundo se colige que la situación que viven los refugiados y desplazados internos, con relación a los hechos que los generan y a las consecuencias que producen en quienes padecen esta condición son similares y por ende en ambas situaciones se requiere de protección especial.

En los dos casos la violencia política, los conflictos interétnicos o tribales, el terror político, o la precaria situación económica pueden ser sus generadoras; tanto los unos como los otros tienen que abandonar su cultura, entendida como la forma de

¹ Definición acogida en la consulta permanente sobre desplazamiento interno en las Américas.

² Definición de refugiados establecida por la Convención sobre los refugiados (1951) y su protocolo adicional (1967).

ver la vida y relacionarse, para de esta manera poder preservarla. Tanto los refugiados como los desplazados internos sufren los rigores de las consecuencias que esta situación les genera, ya sean de tipo psicológico, social, familiar y económico; sentimientos como el temor, el desamparo y la desconfianza, la descomposición familiar, la ruptura del tejido social, el desarraigo y la pérdida del patrimonio consolidado durante toda su vida, entre otros. Por manera que la única diferencia entre los dos conceptos la constituye el desplazar la frontera.

1.3.1. Principios rectores del desplazamiento interno y noción de desplazamiento forzado

Ante las dificultades para convenir con los estados el contenido de un convenio o la condición de que fuera ratificado por un número mínimo de Estados, para su vigencia, por mandato de la Asamblea general y de la comisión de derechos humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos, Francis Deng, secretario General de las Naciones Unidas, elabora y presenta los principios rectores de los Desplazamientos Internos, con base en un integro y exhaustivo estudio de los instrumentos jurídicos internacionales que amparan a este grupo poblacional.

Los principios rectores optaron por recoger normas del derecho Internacional Humanitario³, del derecho internacional de los derechos humanos,⁴ así como del Derecho de los refugiados⁵, aplicables al desplazamiento. Esta genealogía, estrechamente vinculada a los principales instrumentos de protección de derechos humanos acogidos por la comunidad internacional, permite inferir el carácter vinculatorio que entraña la naturaleza jurídica de los principios rectores con base en la observancia de los diferentes principios básicos del Derecho internacional público que deben ser tenidos en cuenta al momento de su interpretación y aplicación.

³ Convenios de Ginebra, sus Protocolos Adicionales, Y Las Resoluciones Del Comité Internacional De La Cruz Roja.

⁴ Deben Considerarse Especialmente En El Caso Del Derecho Internacional De Los Derechos Humanos: La Carta De Las Naciones Unidas (1945), La Declaración Universal De Derechos Humanos De Naciones Unidas (1948), El Pacto Internacional De Derechos Económicos Sociales Y Culturales (1966), Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos (1966) , Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969), La Carta Africana De Derechos De Los Pueblos (1981) , La Convención Contra La Tortura Y Otros Tratos O Penas Cruelles, Inhumanos O Degradantes (1984), Las Resoluciones De La Asamblea General Y Las Comisiones De Derechos Humanos.

⁵ Convención Sobre Los Refugiados (1951) Y Su Protocolo Adicional, (1967), Convención De La Organizaron Para La Unidad Africana (OUA) Por La Que Se Regulan Aspectos Específicos De Los Problemas De Los Refugiados En Afrecha (1969), La Declaración De Cartagena Sobre Los Refugiados (1984) Y La Convención Para La Determinación Del Estado Responsable De Examinar Las Demandas De Asilo Presentadas En Uno De Los Estados Miembros De La Comunidad Europea (1990).

Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado interno, que constituyen un instrumento de recopilación e interpretación de obligaciones internacionales del Estado colombiano, fueron caracterizados así:

*“los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutivos.”*⁶

A efecto de los Principios, se entiende por desplazados internos, las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano⁷, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida⁸.

Definición que se diferencia de la acogida por la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas, en la cual se contempla como situación de desplazamiento las catástrofes naturales o las provocadas por un ser humano.

1.4 EL DESPLAZAMIENTO EN EL ESCENARIO JURÍDICO COLOMBIANO

En nuestro país se ha percibido un nexo de causalidad entre periodos de violencia y desplazamientos humanos, según información oficial, uno de los mayores efectos de la violencia experimentada a mediados del siglo pasado, fue el desplazamiento de 2'003.600 personas en el denominado periodo de “la

⁶ Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos: "Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas. Informe del Representante del Secretario general, Francis M. DEG, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos."E/CN.4/1998/53/Ad.2

⁷ El subrayado es nuestro.

⁸ Como resultado de un amplio proceso de diálogo y estudio en diversas instancias internacionales, se arribó en 1998 a la formulación de los “Principios rectores de los desplazamientos internos”. Documento ONU E/CN.4/1998/53/Ad.2.

violencia” partidista, o como expresión de conflictos por la tenencia de la tierra y el control de las estructuras del poder local.

Pese a la existencia del desplazamiento desde épocas pretéritas y a la pasividad del mismo, este flagelo perduró relativamente invisibilizado para la sociedad nacional, sólo hasta 1995 el Estado colombiano lo reconoce en forma expresa y diseña unas políticas para la prevención del desplazamiento y la atención de la población desplazada.

El alcance de los principios, ha sido confirmado por varios organismos internacionales, que han exhortado a su aplicación, así como en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional se resalta la validez de este documento en relación con la fuerza vinculante de lo dispuesto en instrumentos internacionales con los que estos guardan estrecha relación⁹. Igualmente, la Corte Constitucional ha estimado que algunas disposiciones incluidas en los principios, integran el bloque de constitucionalidad y recogen las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha suscrito en múltiples tratados en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario¹⁰.

De acuerdo con las categorías elaboradas en el ámbito internacional y la normatividad Nacional, se define para los efectos de esta labor como desplazados internos a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a emigrar o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o para evitar los efectos de, conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos sin llegar a cruzar una frontera estatal internacionalmente reconocida¹¹.

Y de manera concordante, la ley 387 de 1997 define como desplazada a toda

⁹ Sentencias SU-1150 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-419 de 2003 y T-602 de 2003.

¹⁰ Los Principios Rectores, pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes. De manera que los derechos consagrados en la Constitución colombiana deberán ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia cuyas disposiciones son recogidas o reiteradas en los principios, en particular según la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados para interpretarlos; y, adicionalmente, el intérprete deberá preferir la interpretación de principios y normas constitucionales, fundidas en un sólo corpus normativo, que sea más favorable al goce de los derechos de los desplazados”

¹¹ Definición adoptada para efectos de esta investigación, no incluye el desplazamiento como resultado de otros desastres no relacionados con la violencia.

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 vulnerados o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones internas, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, infracciones al derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Comprende e incluye este concepto aquellos casos en que el movimiento poblacional esta determinado por una situación de inseguridad generalizada y el temor razonable de verse afectado por actos de violencia, el deterioro de las condiciones y calidad de vida producida por los actos de violencia armada de las partes en conflicto, expresada en casos de afectación a los derechos fundamentales ocurridos en las zonas de residencia habitual, casos de emigración por vulneración de derechos fundamentales, por todas o alguna de las partes que intervienen en el conflicto¹².

La corte constitucional colombiana precisa que el concepto de desplazamiento interno, al describir una situación de hecho, contiene dos elementos a destacar: 1) la coacción que hace necesario el traslado, es decir, el temor que conduce a la decisión de migrar, que puede o no ser resultado de amenazas o actos de violencia directos de los actores armados; y 2) La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación¹³.

La ley 387 de 1997, en una definición de desplazados más limitada que la expuesta en los principio rectores, excluye el desplazamiento causado por desastres naturales o al inducido por proyectos de desarrollo.

1.4.1. Condición de Desplazado

En abierta contradicción con los compromisos suscritos por el Estado Colombiano y con la inobservancia de los principios rectores, la legislación interna distingue entre la persona que está en una "situación" de desplazamiento y aquella a quien

¹² Ley 387 de 1997 y Artículo 2 del decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulnerada o se encuentran directamente amenazada, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones internas, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

¹³ Sentencia T-227/97 de la Corte Constitucional (Colombia) y Sentencia T-327/01 del 26 de marzo de 2001 de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional (Colombia).

se le ha reconocido formalmente como “persona desplazada”. La primera refiere simplemente una situación *de facto* (alguien que se considera a sí mismo como “persona desplazada”) mientras que para ser reconocido e incluido en el Registro Único de Población Desplazada del gobierno, es decir, lograr la “condición” de persona desplazada, la persona tiene que hacer una declaración formal a las autoridades dentro del año siguiente al desplazamiento, declaración que posteriormente es analizada y aprobada por la Red de Solidaridad Social.

Esta diferencia (que ha sido cuestionada por la Corte Constitucional, La defensoría del pueblo y muchas ONG's Colombianas) le da al gobierno el poder de decidir cuándo termina la “condición” de persona desplazada de un individuo.

Usualmente las causas del desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos elementos que van colmando de temor a las víctimas y que modifican las condiciones de vida de la población por tanto, una persona desplazada, es víctima de una violación compleja de derechos humanos, deja de estar en esta condición solo después de que se encuentre en mejores condiciones que aquellas en las que vivía antes del desplazamiento, esto es, que además de acceder a una actividad económica estable se le hayan reparado integralmente todos los derechos que le fueron conculcados con ocasión del desplazamiento. Teniendo en cuenta temas de seguridad, soluciones sostenibles, propiedad, asuntos relacionados con la tierra, etc.

Respecto de la cesación de la condición de desplazado, el momento exacto en que cesa el desplazamiento no está definido por los Principios rectores. Sin embargo, mediante el decreto presidencial 2569 se intenta definir cuándo termina el desplazamiento.

Los criterios que allí se presentan son un tanto subjetivos y abiertos a interpretaciones:

- .Retorno o reubicación exitosos, lo cual implica que el desplazado acceda a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.
- Por solicitud de la persona desplazada.
- Exclusión del registro único de población desplazada, por las siguientes razones: a.) se establezcan que los hechos no son ciertos, b). Haya falta de cooperación o reiterada renuencia para participar en los programas y acciones que desarrolle el Estado para restablecer, mejorar consolidar y estabilizar su situación.

El Decreto 2569 sólo menciona la necesidad de la población desplazada, que ha regresado a su lugar de origen o que ha sido reubicada, por otra parte, debe resaltarse la responsabilidad constitucional del gobierno de proporcionar seguridad y eliminar las causas originales del desplazamiento condiciones estas para que el desplazamiento pueda terminar formalmente, puesto que el impacto social y emocional del desplazamiento nunca deja de afectar a aquellos que han sido víctimas de éste.

2. MARCO NORMATIVO DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA

2.1 OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN LA ATENCION INTEGRAL LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Las normas aplicables a los desplazamientos internos se encuentran sumamente dispersas en los diferentes instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos humanos, en la constitución Política y en la ley como mecanismo de respuesta a las necesidades básicas de la población desplazada por la violencia, integrando el conjunto de derechos y obligaciones que el Estado tiene con ellos.

Las personas en situación de desplazamiento, son titulares de todos los derechos que constitucionalmente cobijan a las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, de conformidad con la Carta Política. Sin embargo, dadas sus especiales circunstancias de vulnerabilidad y debilidad, los derechos constitucionales que les garantiza la Carta Política adquieren manifestaciones específicas que pretenden responder a las particularidades de su condición.¹⁴ .

El problema del desplazamiento demanda un tratamiento propio de derechos humanos y desde esta perspectiva, exige el atributo de integralidad por cuanto estos son indivisibles, interdependientes y complementarios. En consecuencia, la prevención, atención humanitaria de emergencia y postemergencia y la reconstrucción, deberán garantizarse a través de propuestas que posibiliten dar respuesta a las demandas en torno al restablecimiento de los derechos conculcados.

El drama social y humano que conlleva el desplazamiento forzado de comunidades que por lo general antes de ser desplazadas han sufrido la vulneración de todos sus derechos porque el Estado nunca llegó a estas regiones

¹⁴ Ver la sentencia T-227 de 1997, precitada. En este fallo, la Corte precisó que la población desplazada tenía, entre otros, el derecho a permanecer en paz en su propia tierra (artículo 24, CP y artículo 12, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.); a circular libremente por el territorio nacional (artículo 24, CP y artículo 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos); a regresar con seguridad y dignidad al lugar de origen (artículo 24, CP y Resolución 1994/24 de las Naciones Unidas) y a no ser objeto de traslados individuales o masivos arbitrarios o en condiciones de peligro (Artículos 2 y 24, CP y 17 del Protocolo II (Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949). Esos derechos deben ser garantizados a la población desplazada sin otras limitaciones que las que establezca la ley cuando ello sea necesario para prevenir infracciones penales, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral o la salud pública o los derechos y libertades de los demás, de conformidad con lo que establece la Constitución y las normas internacionales, en particular, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificados por Colombia.

o no tuvo la capacidad de garantizarles seguridad y protección, y víctimas de la violencia política y social del Conflicto armado que los obligó a desplazarse, se hace aun más sentido y grave cuando se enfrentan a la desatención y desprotección por parte del Estado y de las Instituciones y Autoridades que en nombre de éste deberían generarle soluciones duraderas a la población desplazada como son la reubicación, el retorno con garantías, la estabilización socioeconómica y la protección integral de sus derechos, obligaciones todas y cada una en cabeza del Estado.

Sin embargo, el tema de la responsabilidad y obligaciones del Estado en la atención al desplazamiento no puede quedar reducido o limitado a un Plan de Desarrollo o a una agenda política, si no que debe sujetarse a un marco jurídico de protección, el que en parte se recoge en la Ley 387 de 1997, de la cual tras 9 años de vigencia y como afirma la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación T-025 no puede decirse que su contenido se haya materializado y que las obligaciones ahí planteadas se hayan cumplido.

En términos constitucionales, las autoridades del Estado tienen la obligación de evitar las prácticas de violación de los derechos humanos, sancionar y aplicar justicia a los culpables de los hechos violentos que motivan el desplazamiento y reparar los daños causados por la violencia a las personas y las comunidades en su calidad de víctimas del delito de Desplazamiento Forzado, señalando la Corte Constitucional que siendo las víctimas del desplazamiento el sujeto pasivo del delito, se derivan para ellas los derechos de Justicia, reparación y retorno.¹⁵

Ley 387 establece la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de las medidas necesarias para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención integral de los desplazados.

¹⁵ Así, en la sentencia T-268 de 2003 se explicó: *“Otros derechos derivados de la condición de desplazado: los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y el retorno. La Corte ha sostenido (sentencia T-327/01) que el derecho a la verdad significa que se debe buscar el mayor esclarecimiento, dentro del proceso penal, de las circunstancias del desplazamiento. Además, como dijo la Corte Constitucional en su sentencia T-265 de 1994, la participación del perjudicado dentro del proceso penal, también hace parte del derecho a la verdad en cuanto implica conocimiento del curso del proceso y facilita la investigación por parte de los funcionarios del Estado en la medida en que las víctimas fueron testigos directos del hecho. Reafirman el derecho a la verdad los principios 16.1 y 16.2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. // En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que los hechos que motivaron el desplazamiento no deben quedar en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito. Por consiguiente, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito. // El derecho a la reparación y el derecho al retorno están consagrados en los principios 28 y 29 de los Principios Rectores. El derecho a retornar al hogar debe ser la atención principal que el Estado preste a los desplazados.”*

2.2 ESTRUCTURA GENERAL DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

La estructura de la política pública para la prevención y atención al desplazamiento interno forzado está definida, en términos generales, en la Ley 387 de 1997, norma que regula todos los aspectos básicos de la misma.

De manera que la política consta básicamente de tres elementos básicos:

a) La prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan. En el tema de prevención se desarrollan los siguientes componentes:

- 1) Seguridad.
- 2) Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- 3) Protección Humanitaria.
- 4) Promoción de la convivencia pacífica.
- 5) Fortalecimiento de las condiciones de arraigo

b) La atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la Población Desplazada de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños.

- Como mecanismo de intervención para dar respuesta oportuna, La Red de Solidaridad social formula la creación y puesta en marcha de las Unidades de Atención y orientación UAO.

c) La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de ingresos (empleo o ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, e integración social). La estabilización socioeconómica puede tener lugar en tres modalidades:

- Retorno al sitio de origen,
- Estabilización en el sitio de recepción (en adelante, integración local).

- Relocalización en un sitio diferente al de origen y al de recepción (en adelante, reasentamiento).

2.2.2. Marco normativo institucional

Como estructura para la implementación de la política pública de Atención a la Población desplazada se crearon los siguientes institutos e instituciones:

Como estructura institucional para la implementación de la política se creó el **Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD)**, coordinado por la **Red de Solidaridad Social**.

Desde el punto de vista orgánico administrativo, la Ley crea el **SNAIPD**¹⁶, para atender a la población desplazada, 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.”¹⁷

Igualmente se crea el **Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia**, el cual tiene como función formular los lineamientos de la política pública y garantizar la asignación presupuestal para la atención integral de la población desplazada.¹⁸

¹⁶ El Art. 4o de la Ley 387 de 1997 dispone: “Artículo 4º. De la creación. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos: || 1º. 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. || 2º. 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. || 3º. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia. || 4º. 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. || Parágrafo. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.”

¹⁷ Artículo 5o de la Ley 387 de 1997

¹⁸ Artículo 6o de la Ley 387 de 1997: “Artículo 6º. Del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo. || Este Consejo Nacional estará integrado por: || · Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá ||· El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces || · El Ministro del Interior || · El Ministro de Hacienda y Crédito Público El Ministro de Defensa Nacional El Ministro de Salud || · El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural || · El Ministro de Desarrollo Económico || · El Director del Departamento Nacional

El sistema se descentraliza también en **Comités Territoriales Para La Atención Integral De La Población Desplazada**.¹⁹, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Todos los anteriores soportan sus estrategias de acción en el **Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada**. Tiene por finalidad “articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial. [Además] formular, 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

de Planeación || · El Defensor del Pueblo || · El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces || · El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces || · El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y || · El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces. || Parágrafo 1°. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, pondrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma. || Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al Consejo otros Ministros o Jefes de Departamentos Administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las Organizaciones de Desplazados. || Parágrafo 2°. El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.”

¹⁹ Artículo 7o de la Ley 387 de 1997: “Artículo 7°. De los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estarán conformados por: || 1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá. || 2. El Comandante de Brigada o su delegado. || 3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado. || 4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso. || 5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. || 6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana. || 7. Un representante de la Defensa Civil. || 8. Un representante de las iglesias. || 9. Dos representantes de la Población Desplazada || Parágrafo 1°. El Comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio. || El Ministerio del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités. || Parágrafo 2°. Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar inspector de policía o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional. || Parágrafo 3°. En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.”

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.”²⁰ El Decreto estableció como objetivos principales del Plan los siguientes:

- a) Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.
- b) Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
- c) Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.
- d) Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
- e) Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización sociales.
- f) Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
- g) Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
- h) Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y

²⁰ 2o Párrafo del artículo 1o del Decreto 173 de 1998.

i) Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias”²¹

Como criterios para la ejecución del plan se tienen los siguientes:

- 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 por competencia o mandato cooperen en la ejecución o ejecuten en el país acciones de atención a la población desplazada, 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.”²²

En términos globales, el Plan dispuso el conjunto de programas y acciones que debían ser ejecutados por los organismos públicos responsables de la atención a la población desplazada, en lo concerniente a los componentes de prevención, atención humanitaria de emergencia (a la que, a su vez, incluyó los subcomponentes de seguridad alimentaria, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, atención educativa, y participación y organización comunitaria), consolidación y estabilización económica (el cual está presente tanto en los procesos de retorno, como en los de reubicación de la población desplazada).

Igualmente, el plan dispuso la creación del **Observatorio del Desplazamiento Forzado** como un centro de recopilación, consolidación y análisis sistemático de información sobre el desplazamiento forzado.²³

Finalmente, el Decreto 173 estableció reglas para la financiación de la política de atención a la población desplazada. La norma señala que se contará con los recursos financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación, los créditos y las donaciones en dinero o en especie, los aportes de la comunidad internacional, parte de los rendimientos de los recursos bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefaciente o provenientes de la extinción de dominio,

²¹ Esto, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 387 de 1997

²² Último párrafo del numeral 1o del artículo 1o del Decreto 173 de 1998.

²³ Numeral 4o del artículo 1 del Decreto 173 de 1998.

y los dineros apropiados en los presupuestos departamentales o municipales, entre otros.²⁴

El sistema de atención se soporta también en las **Unidades de Atención y Orientación UAO** que son un espacio de trabajo interinstitucional en donde se planifica, atiende, organiza y articula la oferta gubernamental de atención a la población desplazada en un territorio caracterizado por concentrar un alto porcentaje de la demanda que busca el acceso a los diferentes servicios contemplados legalmente.

Este mecanismo ha sido diseñado para atender y orientar a la población que ha tenido que desplazarse, de manera individual o familiar, hacia las ciudades capitales, con el fin de facilitar la identificación de los lugares y las rutas de acceso a los beneficios establecidos por Ley.

²⁴ El numeral 5o del artículo 1o del Decreto 173 de 1998 dice: “5. Financiación. Para garantizar la adecuada financiación de los programas, proyectos y acciones que este Plan comprende, se contará con: || 1. Los recursos que el Presupuesto General de la Nación le asigne al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, al Fondo Nacional de Calamidades y a los programas y proyectos sociales que ejecutan las entidades del orden nacional que conforman el Sistema Nacional. || 2. Los créditos y las donaciones en dinero o en especie que ingresen directamente al Fondo Nacional o a las entidades que constituyen el Sistema y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 3. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 4. El cincuenta por ciento (50%) de los rendimientos financieros que produzcan los recursos en efectivo, títulos valores o cualquier otro documento representativo de dinero, durante el lapso en que permanezcan bajo administración provisional de la Dirección Nacional de Estupeficientes, según lo dispuesto en la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales serán transferidos al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y al Fondo Nacional de Calamidades, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupeficientes. || 5. El cincuenta por ciento (50%) de los recursos financieros en efectivo, títulos valores o cualquier documento representativo de dinero que sean objeto de la extinción del dominio, a que se refieren la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales se destinarán exclusivamente a la financiación de programas de vivienda de interés social para la población desplazada, los cuales deberán ser trasladados al INURBE y al Programa de Vivienda de Interés Social en zonas rurales que ejecuta la Caja Agraria en coordinación con la Red de Solidaridad Social, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupeficientes. || 6. Los recursos que el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Educativo de Compensación transfieran a las gobernaciones y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 7. Los demás bienes, derechos o recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia o las entidades nacionales que conforman el Sistema, a cualquier título de conformidad con la ley y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 8. Los recursos que los presupuestos departamentales o municipales asignen a proyectos, planes o acciones para la atención a la población desplazada por la violencia.”

Aquí encontramos:

a) El Ministerio Público (Personería, Defensoría o Procuraduría), quien debe recibir y remitir a la Red de Solidaridad Social las declaraciones sobre los hechos que originaron el desplazamiento de las personas que solicitan ser beneficiarios de la Ley 387/97. Adicionalmente salvaguarda los derechos de los desplazados, y ejerce las funciones de control a las obligaciones de cada institución.

b) La RSS, tiene la responsabilidad de verificar que las declaraciones recibidas se refieran a los hechos de los que trata el artículo 1 de la Ley 387/97 y remitir a la población desplazada a los diferentes servicios. Igualmente, como entidad coordinadora del SNAIPD, es responsable de coordinar en la UAO con el apoyo del municipio la Atención integral a la población desplazada.

c) El municipio quien tiene la responsabilidad de garantizar a la población desplazada el acceso a los servicios de salud, educación y demás servicios sociales que se presten en el municipio y coordinar conjuntamente con la RSS, las acciones de las diferentes entidades municipales, departamentales y nacionales.

d) La ONG operadora de atención humanitaria en los casos en los que opere el esquema de administración delegada de los recursos de la RSS, quien es la encargada de atender directamente a la población desplazada según sus necesidades y requerimientos en la fase de atención humanitaria.

Como componente transversal de la política pública de atención a la Población Desplazada se tienen el **Plan Nacional de Desarrollo PND 2003-2006**,²⁵ **la Ley 812 de 2003** que consagra varios lineamientos de política pública que revalidan lo dispuesto en las normas de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado. Dentro del marco de la política de seguridad democrática²⁶, dispone objetivos

²⁵ La Corte no hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio pasado, ya que éste fue declarado inexecutable por vicios de forma en la sentencia C-557 de 2000 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, SV Eduardo Cifuentes Muñoz).

²⁶ La política de seguridad democrática fue uno de los aspectos más relevantes y distintivos de la política del gobierno entrante. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo se enfocó hacia el fortalecimiento de las fuerzas militares a partir del cual el Estado lograría controlar la totalidad del territorio, lo cual a su vez, lograría disminuir la incidencia del fenómeno del desplazamiento (lo cual sucedió para el año 2003). El artículo 1º de la Ley 812 de 2003 dice: "*Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal*: || 1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la

dirigidos a la política de atención a población desplazada en lo concerniente a diferentes componentes de dicha atención.

En cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, establece:

“La prevención de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) se fundamentará en el sistema de alertas tempranas, el cual consolidará la información para la valoración oportuna del riesgo y la anticipación de eventos contra la comunidad. Paralelamente, se impulsará una estrategia pedagógica dirigida a las autoridades civiles y militares, así como a la ciudadanía.

Las víctimas del desplazamiento forzado recibirán asistencia integral en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial). Los menores de edad contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado y de haberse quedado huérfanos por causa del conflicto será obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y digna. Se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y se consolidará el Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento, con el apoyo de la Red de Solidaridad Social.

El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares.

El Gobierno fortalecerá el Fondo Nacional para la Atención del Desplazamiento creado por la Ley 387 de 1997.

Se diseñará e implementará un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos, tanto las relacionadas con los derechos civiles y políticos, como aquellas que vinculan los derechos económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente.”²⁷

Así mismo, en torno al derecho a la Salud, dispone:

“El Gobierno Nacional destinará recursos de la subcuenta ECAT para la atención en salud a la población en condición de desplazamiento forzoso sin capacidad de pago, con cofinanciación de las entidades territoriales condición que se mantendrá hasta que sean afiliados al régimen subsidiado.”²⁸

democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.” Así mismo, el primer párrafo del literal A del artículo 8º señala: “Seguridad democrática. Para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional.”

²⁷ Numeral 5º del inciso A del artículo 8º del Plan Nacional de Desarrollo, el cual describe los diferentes programas de inversión.

²⁸ Artículo 54 del Plan Nacional de Desarrollo.

Sobre el derecho a la Educación, establece:

“se buscará crear 1,5 millones de cupos en educación preescolar, básica y media mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios, entre otros, aumentos en la eficiencia, recursos adicionales provenientes de las reformas constitucionales y el Programa de Educación Rural, con atención prioritaria a la población más vulnerable y teniendo en cuenta a la población desplazada.”²⁹

Para terminar, respecto del subsidio de vivienda, dispone que la población desplazada que aspire al subsidio familiar de vivienda queda exenta de cumplir con el requisito de ahorro programado.³⁰

2.3. JURISPRUDENCIA Y DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA

La Corte Constitucional ha desarrollado un papel fundamental en la protección y garantía de los derechos de la población desplazada, a partir de 1996 y hasta el año 2003, esta corporación ha conocido en 18 ocasiones de la grave situación de los derechos de la población desplazada, reiterando en los 18 fallos la necesidad de una respuesta estructural, duradera y adecuada a los derechos, necesidades y legítimas expectativas de la población en situación de desplazamiento.

Ha intervenido en estas ocasiones la Corte principalmente encaminada a corregir omisiones de las autoridades responsables de atender a la población y a increpar los actos discriminatorios que conculcan los derechos de la Población Desplazada, igualmente, se ha pronunciado para fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la protección de este sector poblacional, precisar los derechos constitucionales de la población desplazada, urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno, indicar falencias u omisiones en políticas y programas de atención, entre otros.

²⁹ Numeral 1° del Inciso C del artículo 8° del Plan Nacional de Desarrollo.

³⁰ El artículo 94 dispone: **“Artículo 94. Requisito para obtención de Subsidio Familiar de Vivienda.** El ahorro es un requisito para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda. Este ahorro se materializará en la apertura de una cuenta de ahorro programado, que no requerirá antigüedad certificada, en las condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, o en las cesantías que tengan los miembros del hogar postulante, o en los aportes periódicos realizados en los fondos comunes especiales, en los fondos mutuos de inversión, en las cooperativas financieras o en los fondos de empleados, o bien, en el lote y el avance de obra debidamente certificado por la autoridad municipal competente. En este caso la propiedad del lote debe figurar en cabeza de cada uno de los postulantes, de la entidad territorial respectiva, o del oferente del programa siempre y cuando sea una entidad con experiencia en la construcción de vivienda de interés social. || Parágrafo 1°. Sólo se exceptúan para efectos del requisito del ahorro, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales y los hogares con ingresos hasta de dos (2) smlm que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda.” (Subraya fuera de texto).

2.3.1 Sentencia T – 025 de 2004

Es preciso resaltar en este trabajo, el fallo proferido por la Corte Constitucional en la importante sentencia T-025, 22 de enero de 2004, mediante la cual, calificó como contraria a los principios consagrados en la Constitución la respuesta estatal a la población desplazada, poniendo de manifiesto que el problema no está en el marco normativo, sino en la capacidad para convertir en realidad los objetivos e instrumentos allí consagrados.

Con este fallo, la corte revisó 108 expedientes y evaluó el **Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada** y frente a la evidencia de errores graves del Sistema, la Corte demandó al Estado, revisar el marco institucional y el esfuerzo presupuestal para dar una respuesta integral que beneficie a toda la población desplazada.

Mediante La T-025 de 2004 se declaró la existencia de un “**estado de cosas inconstitucional**” en materia de atención al desplazamiento forzado interno. Señalando la violación masiva, prolongada y reiterada de los derechos de la población desplazada, no sólo por parte de funcionarios o entidades aisladas, sino también por el efecto de fallas estructurales en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política pública de atención al desplazamiento forzado. Por una parte en razón de que las autoridades encargadas de garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento no habían apropiado los recursos suficientes, y por otra, tampoco habían adoptado los correctivos necesarios para hacer realidad el nivel de protección definido normativamente por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo.

Llama la atención especialmente sobre el diseño y el funcionamiento del Sistema Único de Registro (SUR). En el sentido de que este, además de no reportar a todas las personas desplazadas (subregistro), no permite conocer los costos de atención y tampoco evaluar si el Sistema Nacional de Atención funcionó o no. Las entidades no saben cuales programas son para desplazados, cuantas personas atendieron, y no saben si atendieron población desplazada.

La Corte requirió al gobierno nacional y a los entes territoriales para que adoptaran decisiones efectivamente conducentes a prevenir el desplazamiento forzado, atender a las víctimas de este delito y proteger sus derechos constitucionales, mediante la imposición de varias obligaciones de perentorio cumplimiento por parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

Dentro de estas obligaciones es menester señalar las siguientes:

- Apropiar recursos suficientes para superar la crisis humanitaria que implica el desplazamiento forzado;
- Caracterizar las necesidades y derechos de los desplazados;
- Satisfacer los niveles mínimos de protección de sus derechos fundamentales;
- Ofrecer oportunidades para la participación efectiva de sus representantes en los procesos de adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional;
- Adoptar medidas para corregir las falencias detectadas en el funcionamiento del SNAIPD (incluyendo la elaboración de un plan de acción detallado);
- Respetar, promover y garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; y establecer parámetros e indicadores para la permanente evaluación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.

2.3.2 Algunos aportes de la T - 025

- a) Reitera y recopila la jurisprudencia existente, y la necesidad de interpretar todos los elementos y a la luz de las líneas jurisprudenciales existentes y del derecho internacional de los derechos humanos.**

El uso de un marco de interpretación integral y basado en el derecho internacional de los derechos humanos y especialmente de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, y la progresividad de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lleva en primer lugar a plantear el mejoramiento de la política de atención durante todas las fases del desplazamiento forzado.

- b) Las personas desplazadas son sujetos de especial protección.**

Para la realización de este derecho de las personas desplazadas a recibir en forma urgente un trato preferente le corresponde al Estado aplicar el principio de igualdad y de adoptar acciones afirmativas a su favor.

c) mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas desplazadas recogidos en la sentencia T-025

La Corte presenta un listado de los derechos mínimos, como el derecho a la vida, los derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral, el derecho a la familia y a la unidad familiar, que el Estado debe garantizar mientras se optimiza el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada

La sentencia T-025 ordena a las autoridades cumplir lo establecido en la Constitución colombiana, y garantizar el funcionamiento regular y eficiente de las instancias establecidas para la protección de la población en desplazamiento. A partir de este fallo, el Estado ha comenzado a revisar su política de atención a la población desplazada con el fin de introducir en ella cambios que redunden en su beneficio.

Es imprescindible dotar a las entidades del Estado encargadas de la atención a la población desplazada de los recursos necesarios para atenderla con eficacia y prontitud.

3. CONTEXTO, MAGNITUD Y DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL AREA METROPOLITANA

El desplazamiento forzado o migración involuntaria es una realidad tan pretérita como la guerra, que a lo largo de la historia de la humanidad ha tenido distintos matices según sean las causas y sus autores, para la población afectada y las consecuencias tanto para los afectados como para las zonas de expulsión o recepción.

En la actualidad, dada la persistencia y las magnitudes con que el desplazamiento de seres humanos se presenta dentro o fuera de las fronteras de los Estados, se comprueba desde la perspectiva Humanitaria que es sin duda una de los más punzantes y dolorosos resultados de la guerra, los conflictos internos y la pobreza, cuyas dimensiones se caracterizan recientemente por el incremento, llegando a constituirse en un drama social y humanitario en un país que vive la intensificación de un conflicto armado interno, como consecuencia de los intereses económicos que sobre ciertas zona estratégicas existen, para la explotación de los recursos naturales y por la degradación del conflicto armado. Este es un problema de carácter violento y deliberado al cual han sido sometidas miles de familias, en su mayoría campesinas, de líderes sociales y populares, que durante muchas décadas en nuestro país, se han visto obligados a abandonar sus hogares, sus actividades económicas habituales, sus principales pertenencias y sus proyectos de vida, porque se encuentran sometidas a una amenaza inminente y al temor fundado de sufrir una afectación sustancial en sus derechos fundamentales. Reconstruir sus vidas en condiciones dignas se convierte en un reto para ellos mismos, para las comunidades que los reciben y para el Estado. De esta forma se violan sus derechos a la vida, la libertad, la educación, la salud, la recreación, la familia, el trabajo, la organización, el libre tránsito o locomoción, la libertad de pensamiento e información, entre otros, lo que trae como consecuencia la imposición de una vida en condiciones de indignidad.

A principios del año 2004 se expidió uno de los pronunciamientos jurisprudenciales mas importantes que se ha realizado en materia de desplazamiento forzado en Colombia, en el que la Corte Constitucional en Sentencia T-025 evidencia que las políticas públicas de atención a la población desplazada han sido deficientes por razones estructurales en los niveles nacional, departamental y local; cuyo cumplimiento estuvo sometido a minuciosos seguimientos durante el transcurso del año, por parte de los organismos de control, quienes coinciden con la Corte en que los principales obstáculos para atender a la población desplazada continúan siendo:

1) La desinformación; que ha consistido en que los entes oficiales encargados de llevar a cabo las políticas de atención no cuentan con un sistema de información confiable y verídico sobre cuanta es la población desplazada, a pesar de la existencia del Sistema Único de Registro de Población Desplazada el cual se encuentra en cabeza de la Red de Solidaridad Social, entidad encargada de coordinar a todas las entidades e instituciones encargadas de Atender integralmente a la población desplazada, quienes durante el año 2004 emplearon estrategias de exclusión o negación de la inscripción de familias o miembros de las familias en el Sistema, razones por las cuales a innumerables familias se les negó o restringió el acceso al ejercicio de sus derechos a la educación, salud y vivienda, por no encontrarse actualmente incluidos en el S.U.R. El Gobierno tampoco cuenta con una caracterización de las habilidades y necesidades la población, lo cual genera una precaria atención sobre las verdaderas necesidades que hay que atender y cuantitativamente no se conoce la magnitud del problema porque no se asigna el presupuesto de acuerdo con cifras que se aproximen a la realidad; de esta forma uno de los principales problemas que tiene que afrontar la población en situación de desplazamiento forzado, es la **invisibilización** de esta tragedia, pues el tema de las cifras manejados en los informes oficiales expresan que el Desplazamiento Forzado ha disminuido sustancialmente, especialmente en el año 2004, contrario a lo que expresan las cifras de la Corporación de Desarrollo Humano, CODHES- , la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OANUDH – y la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados – OACNUR- que afirman que el fenómeno se mantiene y en algunas zonas del país aumenta.

2) La falta de conciencia y preparación de los funcionarios responsables de llevar a cabo los programas de atención; puesto que no existe por parte de los funcionarios la suficiente preparación, dedicación y compromiso que les permita visualizar la crisis que enfrentan las familias desplazadas. Sus cargos los asumen viéndolos como privilegios y no como una responsabilidad, y son ocupados para el pago de favores políticos y sin tener en cuenta criterios técnicos o humanos para su desempeño.

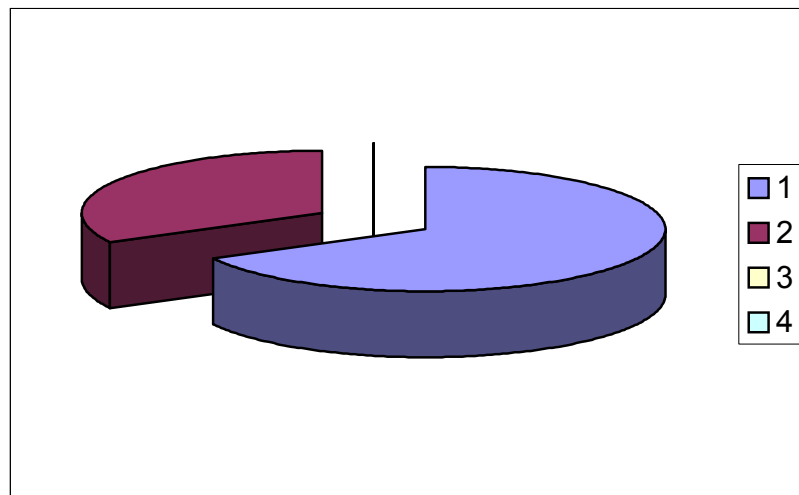
3) Insuficiencia de recursos para la implementación de las políticas, ya que el presupuesto asignado para la atención de las necesidades de la población desplazada es precario frente al grado de la crisis que se vive en el país; además se asignan mayores rubros para gastos de funcionamiento de las instituciones que para la inversión en proyectos reales que contribuyan a la superación de la situación de desplazamiento de las familias.

3.1 LAS CIFRAS EN EL ÁREA METROPOLITANA

Dimensión de este drama esta enmarcada en las 153.453³¹ personas que de enero a junio de 2005 tuvieron que abandonar su lugar habitual de residencia y de trabajo debido a acciones perpetradas por los actores armados.

Al analizar la cifras desagregadas por semestres, se aprecia un crecimiento del fenómeno del desplazamiento en términos reales: en el primer trimestre de 2000, los actores armados provocaron 700 desplazamientos recibidos en el área metropolitana, siendo Bucaramanga el municipio con mayor índice de recepción, continuando los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta respectivamente.

Grafica 1. Registros de desplazamientos forzados



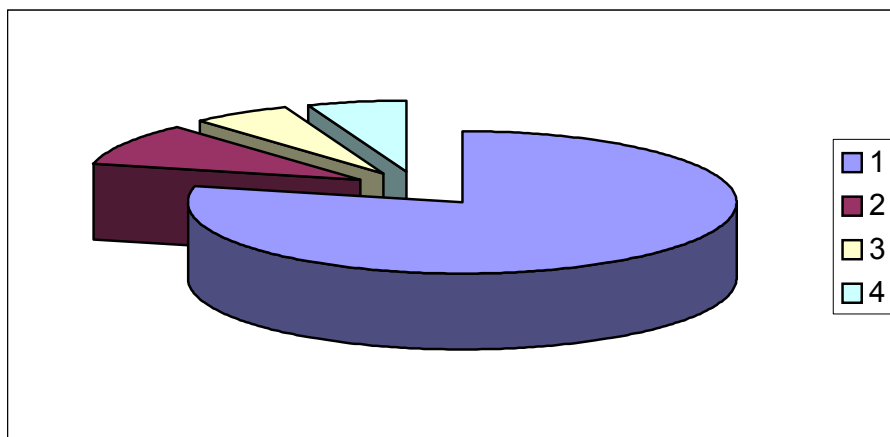
Fuente: Datos registrados por Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. CODES³².

De manera alarmante, al comparar estos índices con los obtenidos el primer semestre de 2005, en el que se registran 4327 desplazamientos recibidos en el área metropolitana se evidencia un elevado crecimiento del fenómeno en la región, donde nuevamente, se presentan mayores índices de crecimiento en la capital Santandereana.

³¹ CODHES, www.CODHES.org.co/cifras. Acumulado a nivel nacional.

³² www.CODHES.org. Datos a junio 30 de 2005.

Grafica 2. Registro de desplazamientos forzados



Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. CODHES³³

Estas cifras, ubican a Bucaramanga y su área metropolitana como la mayor zona receptora de personas desplazadas por la violencia en el nororiente colombiano, cientos de personas llegan al área huyendo ante el poder de la arbitrariedad y la ausencia de garantías de un Estado que está silenciando un éxodo que crece vertiginosamente y se constituye en un verdadero drama demográfico y social. Que somete a las familias ubicadas en asentamientos humanos a precarias condiciones de salubridad.

En contraste con la contradicción entre las cifras de la Red de Solidaridad Social y las anotadas por CODHES, es ampliamente admitido, por el mismo gobierno, que existe un subregistro de población desplazada, debido a que muchas familias no se inscriben en el SUR. Y por otra, actualmente la RSS está adoptando medidas para desvincular del SUR a las personas que se considere han recuperado su estabilidad social y económica.

Diversos motivos impiden a las personas acceder al Registro tales como:

- a) el temor a entregar información a entidades públicas,
- b) el deseo de mantener el anonimato para no ser víctima de la discriminación o para evitar nuevas amenazas por parte de actores armados, y
- c) las reducidas expectativas sobre la posibilidad real de recibir asistencia pronta y efectiva, entre otras.

³³ www.CODHES.org. Datos a junio 30 de 2005.

Igualmente, al observar la evolución anual que ha tenido el fenómeno del desplazamiento forzado en el área metropolitana, se manifiesta con preocupación un crecimiento de este flagelo. (Tabla 1)

Tabla 1. Personas afectadas por el desplazamiento forzado Evolución anual, enero 2000 - junio 2005

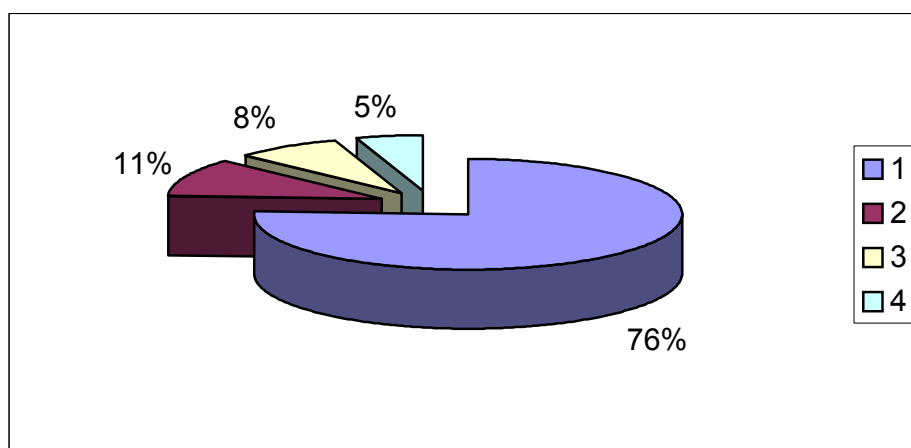
Municip /año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bucaramanga	2.005	4.760	4.622	3.578	5.774	3.400
Floridablanca	591	614	1.066	569	489	326
Girón	177	529	893	357	265	252
Piedecuesta	0	165	568	218	252	249

Fuente: Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Monitoreo población desplazada Sisdhes. Cifras desde enero de 1999 a junio 30 de 2005. Cifra CODHES

Al considerar tanto de manera desagrada como de manera global, la cabecera municipal, continúa registrando los mayores niveles de recepción. Particularmente en el primer semestre de 2005 mostrando una tendencia de crecimiento bastante elevada en comparación con los años anteriores, teniendo en cuenta que los datos registrados para el 2005 cubren los desplazamientos decepcionados desde el 1º de enero al 31 de julio.

Gráfica 3. Registros de desplazamientos forzados

Relación de Personas afectadas por el desplazamiento forzado 2000 a 2005 según índice de recepción en el área metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Grafico obtenido con base en los datos suministrados por CODHES.

En el periodo comprendido entre enero de 1999 y junio de 2005, 41.995 personas tuvieron que abandonar su lugar habitual de residencia y de trabajo debido a acciones perpetradas por los actores armados o la violencia política, ubicándose en un 76% en el municipio de Bucaramanga, un 11 % en Floridablanca, 8% en Girón y un 5% en Piedecuesta.

El área Metropolitana de Bucaramanga se ha caracterizado, como una de las zonas de mayor índice de reopción de desplazamiento en el nororiente colombiano, por acoger los grandes contingentes de población que se ve afectada por los desplazamientos masivos, lo cual ha convertido esta situación en un problema humanitario.

3.2 TENSION ENTRE LAS TENDENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA TENDENCIA REGRESIVA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Un análisis integrado de las crecientes cifras, en conjunto con la reducción presupuestal para la atención al desplazamiento y el paulatino desmonte del esquema de “discriminación Positiva” dentro de la atención a la oferta social regular o asistencia a la población desplazada a través de los programas regulares para la población pobre y vulnerable genera tensiones y mayores preocupaciones.

El gobierno en principio había a propiciar el desarrollo y la consolidación normativa, institucional y financiera del mencionado esquema especial. Así, entre 1999 y 2001 se crearon normas específicas para la atención a este grupo poblacional en cada uno de los sectores (salud, educación, vivienda, tierras, etc.), y se estableció que las entidades sectoriales del nivel central destinarían una parte de su presupuesto para este grupo de población.

Sin embargo, a partir de fines de 2002 y principios de 2003 todo este marco ha sido profundamente revisado y reestructurado por el gobierno del Presidente Uribe.³⁴

Como tendencia general, el gobierno ha adoptado la decisión de desmontar el esquema de “discriminación positiva” de manera gradual en algunos aspectos y totalmente en otros y acoger un esquema que subsume la atención al desplazamiento forzado, dentro de la política pública de atención a los grupos de la población vulnerable y a las regiones afectadas por el conflicto armado.

³⁴ DNP: Documento CONPES 3115 de mayo 25 de 2002, Parte II: “Antecedentes”, literal B: Ejecución y obstáculos al cumplimiento del CONPES N° 3057.

Dejando únicamente la atención humanitaria de emergencia (AHE) como único componente que aparentemente continuará respondiendo a una perspectiva de "discriminación positiva" en el que la Red de Solidaridad Social (RSS), continúa a cargo y tiene un presupuesto específico para PD.

En torno al derecho de la población en situación de desplazamiento a la estabilización económica y el restablecimiento (salud, educación, vivienda, generación de ingresos), la tendencia es a la provisión de este a través de la oferta de asistencia social regular, utilizando los mecanismos, instrumentos y procedimientos convencionales para la atención a la población pobre y vulnerable, sin apropiarse montos específicos para atención a la PD.

Sin embargo, debe resaltarse que el Estado debe ofrecer las garantías a las familias desplazadas para que puedan acceder a la oferta sin restricción ni de discriminación, sin desconocer que es un hecho real es que los procedimientos convencionales de atención sí tienden a operar en la práctica como barreras al acceso y como agentes restrictivos, pues el establecimiento de exigencias tales como las contrapartidas, el ahorro programado, los copagos y cuotas moderadoras, etc., que pueden estar al alcance de la población vulnerable normal pero no de la Población desplazada.

Esta decisión como regresiva, injusta e ilegítima desde el punto de vista social, ubicada dentro de una estrategia asistencialista supone el agravamiento de las condiciones de las personas víctimas del desplazamiento forzado y constituyen un factor de agravación de la crisis humanitaria pudiendo afirmarse sin temor a equivocación que la tragedia del desplazamiento continúa y no deja de crecer, y que ahora más que nunca se encuentra en riesgo la garantía de nuestros derechos y libertades.

4. LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2000 A 2005

“Los ciudadanos colombianos tenemos derecho a no ser desplazados forzadamente”³⁵

El derecho a no ser desplazado, reconocido expresamente por la legislación colombiana (Artículo. 2. No. 7 de la Ley 387 de 1997)³⁶, es la consecuencia de la obligación que tiene el Estado de garantizar el ejercicio de todos los derechos de los habitantes en el territorio y, en particular, los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad³⁷; y por otro lado, de la prohibición que tienen los grupos armados de atacar a la población civil.

Éste es el fundamento de las políticas de prevención que se basan en la prohibición del desplazamiento forzado³⁸ y, en consecuencia, en la obligación de las autoridades de proteger a las personas frente a desplazamientos arbitrarios.

En virtud de los tratados de derechos humanos de los cuales hace parte Colombia, la acción preventiva es inherente a la obligación del Estado de garantizar el goce efectivo de los mismos. Tal como lo ha dicho el Comité de Derechos Humanos en relación con esta obligación:

“Puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto como se dispone en el artículo 2, los Estados Parte infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado”.³⁹

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el eje central de la prevención es la recuperación de la presencia

³⁵ Ley 387 de 1997

³⁶ Ley 387 de 1997. Art. 2. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios: [...] 7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

³⁷ Ver adicionalmente, Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH. Art. 13. 1; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Art. VIII; Convención Americana sobre los Derechos Humanos, CADH. Art. 4.1 Derecho a la vida y Art. 5.1 Derecho a la integridad personal. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP. Art. 12. 1; Convenio 169 de la OIT. Art. 16. 1; DUDH. Art. 13.1. Convenio 169 de la OIT. Art. 16-1.

³⁸ Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949. Art. 17.

³⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 31 [80]. 8.

legítima del Estado que coincide con el objetivo central de la estrategia de *Seguridad Democrática*. Este objetivo es complementado subsidiariamente, con el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y con la asistencia humanitaria, entendida como mecanismo para mitigar la vulnerabilidad de la población⁴⁰. Sin embargo, estas medidas complementarias, se presentan en forma desarticulada y en ocasiones, contrapuestas.

4.1 EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS, SAT

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 planteó la necesidad de fortalecer el SAT como estrategia de prevención del desplazamiento, de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario relacionadas con el conflicto armado. En efecto, se ha logrado el fortalecimiento de la presencia regional del SAT⁴¹ y se ha establecido un Comité Interinstitucional de Alertas Temprana, CIAT, para evaluar los informes de riesgo y adoptar las decisiones que permitan dar respuesta a las alertas emitidas. Pese a los esfuerzos, el sistema no logra estructurarse como un mecanismo de prevención, constituyendo uno de muchos ejemplos de la citada tensión entre las estrategias de seguridad y la protección de la población en medio del conflicto.

El actual procedimiento ilustra la ineficacia del mismo:

- Frente a la presencia de hechos que estén poniendo en riesgo a la población, un analista regional recaba información que transmite a los analistas nacionales.
- Estos elaboran un informe de riesgo que es transmitido al CIAT.
- El comité evalúa y determina si existe o no riesgo y, en el evento de decidir que hay lugar a una alerta temprana, imparte instrucciones genéricas, como solicitar a las autoridades locales la realización de un Consejo de Seguridad

⁴⁰ Plan de Desarrollo 2002–2006. “Hacia un Estado Comunitario”: “En materia de prevención se adelantarán dos tipos de acciones. De una parte, para proteger las personas y comunidades en riesgo, incluyendo especialmente las comunidades sitiadas o en resistencia, se fortalecerá el actual Sistema de Alertas Tempranas de manera que permita la valoración oportuna de condiciones objetivas de riesgo y por tanto la anticipación de eventos de desplazamiento. De otra, se brindará asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto por fallecimiento de familiares, incapacidad permanente, heridas y pérdida de bienes. Así mismo, se proporcionará asistencia educativa a menores de edad mediante subsidio al pago de pensiones y matrículas en las instituciones públicas, y se prestará atención psicosocial para el restablecimiento emocional de las víctimas. Por último, la prevención también incluye el apoyo a la reconstrucción de la infraestructura social y de viviendas a través de esquemas de subsidio o financiación para la reposición o la reparación de bienes”, p. 53.

⁴¹ El SAT tiene oficinas en 21 de las 35 defensorías regionales que existen en el país.

para adoptar medidas conducentes a superar las condiciones de riesgo que se presentan en una determinada área.

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

En cuanto a la descentralización de la política de derechos humanos como mecanismo para el fortalecimiento del SAT es, sin duda, una necesidad que las autoridades locales logren mayores compromisos en materia de prevención y atención al desplazamiento interno forzado y, en particular, que den cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2569 de 2000⁴², en referencia con el rol de prevención de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

4.2 LAS MISIONES HUMANITARIAS

Las “misiones humanitarias” han demostrado ser durante los últimos años un factor de protección para las comunidades, insuficiente. Si bien, han propiciado la identificación de factores de riesgo de las comunidades y, en algunos casos, la respuesta de las autoridades. Se han presentado dificultades en términos de sostenibilidad, por la necesidad de contar con la presencia de equipos móviles de funcionarios estatales, que dada las limitaciones de recursos humanos, es esporádica y se concentra en comunidades que, por alguna razón —cabildeo, gravedad, medidas provisionales o cautelares ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, etc. — son consideradas como prioritarias por las

⁴² Decreto 2569 de 2000. Art. 32°. Funciones de los Comités en Prevención del Desplazamiento Forzado. Son funciones preventivas de los Comités en materia de desplazamiento forzado, entre otras, las siguientes: 1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento. 2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. 3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. 4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento [...] 5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento. 6. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.

autoridades. Esta restricción de recursos sigue dificultando el seguimiento a la situación de riesgo y a la respuesta.

En el Departamento de Santander algunas organizaciones no gubernamentales y el Sistema de las Naciones Unidas promovió la conformación y acción coordinada del Grupo de Protección Humanitaria a Comunidades en Riesgo, con el fin de contrarrestar los factores de inseguridad y vulnerabilidad que se generan en la Región como resultado del conflicto armado. En las realizadas en el Nordeste Antioqueño y en el Catatumbo (zonas límites del departamento), se evidenciaron las violaciones de que son víctimas las comunidades como consecuencia de los hostigamientos de los grupos armados y de la omisión de parte del Estado y de la falla de los modelos de prevención.

Por otro lado, la falta de responsabilidad del Estado Colombiano en la prevención del desplazamiento forzado ha generado, que estas misiones generen problemas de seguridad al interior de las comunidades y las convierta en objetivo militar.

En este sentido, el esquema de misiones no ha sido un factor determinante en la prevención de violaciones de los derechos humanos de comunidades.

4.3 LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA EN LAS ZONAS Y COMUNIDADES EN RIESGO, Y EL FOMENTO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Desde la óptica del autoconsumo, el programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA, es un novedoso instrumento de prevención y de atención, en especial para comunidades en situación de confinamiento. Este Programa de la Red de Solidaridad Social, que fue puesto en marcha en diciembre de 2003⁴³ tiene como objetivo impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo. Busca un cambio de actitud para que el pequeño productor rural siembre lo que la tierra puede producir y compre sólo aquellos artículos indispensables y complementarios para la subsistencia de su familia⁴⁴.

Este mecanismo no ha sido implementado en las comunidades en resistencia del Departamento de Santander, como resultado de la aplicación de las medidas de seguridad democrática y la tendencia a responsabilizar a las comunidades en la avanzada de los grupos armados ilegales.

⁴³ Resolución 3303 del 3 de diciembre de 2003.

⁴⁴ Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social (2004). RESA. Red de Seguridad Alimentaria. Instructivo para la presentación de proyectos. Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social (2004). Estadísticas proyectos programa RESA. Documento enviado al ACNUR el 15 de marzo de 2004 con motivo de este Balance.

4.4 LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD Y DE LA POSESIÓN DE BIENES INMUEBLES

La protección de la propiedad y la posesión sobre bienes inmuebles de la población internamente desplazada, es otro de los instrumentos de prevención del desplazamiento. El supuesto que ha estado detrás de este esquema de prevención, es el presunto interés de los miembros de los grupos armados de acumular tierra, propiciar procesos de repoblamiento y aprovechar el territorio para sus fines estratégicos.

En esa medida, la clarificación de los derechos de propiedad, tanto individual como colectiva, el saneamiento de la propiedad y las restricciones a la comercialización de los bienes inmuebles, puede obrar como desincentivo al despojo y al desplazamiento interno de la población, y como elemento de arraigo para la población en riesgo de desplazamiento. Esta medida requiere de la integración a una propuesta integral de protección dado que, por sí sola, no alcanza a prevenir la aparición de causas que generan desplazamiento.

Por otro lado, el escaso conocimiento de la existencia del Decreto 2007 de 2001 reglamentario de la Ley 387 de 1997 (artículo 19) de parte de las autoridades locales, ha derivado en una aplicación limitada de las disposiciones en materia de protección de bienes en el Departamento de Santander. En este sentido, se requiere que en los procesos de fortalecimiento de los comités territoriales y en el seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades municipales, se insista en el cumplimiento de las obligaciones en relación con su aplicación, el cual no es facultativo para las autoridades.

“El Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario”, de la Red de Solidaridad Social que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI, ha logrado establecer un soporte metodológico e instrumental para poner en marcha el artículo 1o. del citado Decreto, relativo a la declaración de la inminencia de riesgo de desplazamiento por parte de los comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población desplazada por la violencia, y los procedimientos necesarios para proteger los bienes patrimoniales de la población internamente desplazada contra actos arbitrarios, por circunstancias que puedan originar o hayan originado un desplazamiento interno forzado⁴⁵. Así por ejemplo en el mes de Julio de 2005, con información recaudada por algunas Organizaciones Sociales que acompañan comunidades desplazadas y en resistencia del

⁴⁵ Artículo 1º, Decreto 2007 de 2001. Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales.

Departamento de Norte de Santander, se logro realizar la protección de bienes rurales de población residente en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

La puesta en marcha de este proyecto en la zona piloto⁴⁶ de Norte de Santander, permitió el diseño de instrumentos importantes para la protección de bienes abandonados y la prevención del desplazamiento. Entre estos mecanismos se; se destacan:

1. Los formatos para la recolección de información de fuentes secundarias, con el propósito de identificar predios, y acopiar información primaria para reconocer titulares de derecho y modalidades de tenencia.
2. El diseño del Registro Único de Bienes y Predios Abandonados conjuntamente con el INCODER⁴⁷.
3. El diseño de procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras para la eficaz atención de los riesgos del desplazamiento⁴⁸.
4. La identificación de medios probatorios para condiciones de tenencia diferentes a la propiedad.
5. El diseño de una metodología guía que precisa las competencia de los comités municipales, distritales y departamentales, las instituciones territoriales y nacionales, y las comunidades.
6. La preparación de un manual de procedimientos para poder hacer efectiva la norma.
7. La construcción de los protocolos de intervención de las procuradurías judiciales agrarias.

Los anteriores desarrollos permiten prever la aplicación más sistemática del señalado Decreto y de otros mecanismos complementarios para la protección de los bienes de la población internamente desplazada. Sin embargo, estos esfuerzos

⁴⁶ Las zonas piloto de intervención del proyecto son: i) el norte del Cauca (municipios de Caloto y Miranda) y el sur del Valle del Cauca (municipio de Pradera) con participación indígena; ii) el municipio de Buenaventura con presencia de población afro colombiana; iii) el Oriente antioqueño (municipios de San Carlos, San Francisco y San Luis); iv) Montes de María y v) el Norte de Santander. Cada uno de los pilotajes de pequeña escala busca validar las herramientas diseñadas, determinando así la selección de las regiones de intervención de acuerdo con situaciones diversas que permitan ofrecer distintos escenarios de riesgo, formas de tenencia y diferencias poblacionales.

⁴⁷ Ley 387 de 1997. Numeral 1, Art. 19, sección 8.

⁴⁸ Decreto 2007 de 2001, Art. 3o.

resultarán insuficientes sin la ejecución de medidas especiales para la adjudicación y titulación de tierras que están previstas en el artículo 3o.

4.5 LA PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

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

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988.

[...] 172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.

[...]174. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las vulneraciones de los derechos humanos y de investigar seriamente con los medios que tenga a su alcance, aquellas que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación.

[...]175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos y aseguran que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa. Así mismo, comprende la obligación de indemnizar a las víctimas por las consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de estas medidas, que varían según el derecho de que se trate y las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o de comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido vulnerado”.

4.6 LA DIFUSIÓN Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

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

A pesar de que la carta de derechos de la Población en situación de Desplazamiento presenta como prioridad para los Proyectos de Atención Sectorial, una fase de formación y alfabetización en materia jurídica, la población Desplazada del Área Metropolitana de Bucaramanga, no ha recibido ningún tipo de instrucción de parte del Estado de manera general y en particular de las entidades que hacen parte del sistema de Atención Integral. Si bien, en la actualidad las comunidades cuentan con mecanismos para exigir sus derechos, esta posibilidad ha sido el resultado del apoyo y financiamiento de las organizaciones sociales y dentro de sus procesos de fortalecimiento organizativo.

Por otro lado, cobra especial relevancia en materia de prevención, la formación de los funcionarios públicos, específicamente autoridades locales y miembros de la Fuerza Pública.

4.7 LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

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

En la zona de Café Madrid del Área Metropolitana de Bucaramanga, según las investigaciones realizadas por la Corporación Compromiso, los grupos paramilitares han controlado social, económica y militarmente los sectores de asentamiento de la población en situación de desplazamiento. Se ha encontrado que varias de las organizaciones de Población Desplazada están siendo vigiladas por el grupo armado y que incluso participan en el desarrollo de Juntas y Asambleas de Socios. Esta problemática no ha sido atendida por las Autoridades Públicas, quienes han omitido en muchos casos la obligación de iniciar la investigación sobre las circunstancias y los autores, de cientos de delitos que se cometen a diario en este sector de la ciudad.

Esta problemática ha generada graves violaciones de Derechos Humanos al interior de estas comunidades, quienes a pesar de las constantes reclamaciones no han sido escuchadas por parte de las autoridades públicas. Ahora, frente los desplazamientos intermunicipales, se ha constatado que el Café Madrid se ha constituido como zona de expulsión de personas.

Ahora, en cuanto al caso de los desplazamientos producidos como consecuencia de amenazas directas, las posibilidades de brindar protección efectiva se reducen. Varios de los líderes de la Población, han sido víctimas de amenazas y atentados contra su integridad dentro de la ciudad; hechos que originan nuevamente desplazamientos. Esta situación aumenta en capitales pequeñas como Bucaramanga, ya que las posibilidades de buscar protección en medio de la multitud disminuyen, y las autoridades cuentan con menores posibilidades de brindar protección efectiva.

Otro factor realmente grave, es que los menores están siendo expuestos a ser incorporados en redes urbanas de grupos armados, u otro tipo de actividades que ponen en riesgo sus derechos. En el Área Metropolitana de Bucaramanga, se ha encontrado que a varios menores se les ha ofrecido ingresar a filas de grupos armados ilegales, y han sido ubicados en los asentamientos donde conviven a fin de consolidar su estrategia militar.

De la misma manera y pese de las insistentes denuncias a la Gobernación de Santander y de los llamados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las niñas y jóvenes, han ingresado al mercado de la prostitución, en lugares del centro de la ciudad de Bucaramanga; en zonas donde no se adelanta ningún tipo de control y en donde se exponen a las lógicas de violencia de la Ciudad.

De acuerdo con los postulados a través de los cuales el Estado responde efectivamente al deber de preservar el derecho fundamental a la seguridad personal, en el Área Metropolitana de Bucaramanga se observa:

- a) No existe una caracterización sistemática de la situación y la magnitud del problema de protección; así como de los niveles de riesgo de la población internamente desplazada.
- b) No hay una especificidad en las propuestas de los programas de protección a líderes para las personas internamente desplazadas. El programa de protección de defensores de derechos humanos y líderes que maneja el Ministerio del Interior⁴⁹ no se ajusta a lo planteado en la Ley 387 de 1997 y a

⁴⁹ En cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, se ha avanzado en la creación de una subcomisión específica al interior del Comité de Evaluación y Reglamentación de Riesgos, CRER para que analice los casos específicos de los líderes de la población internamente desplazada.

las necesidades específicas de la población internamente desplazada. Algunos de los mecanismos allí previstos en ocasiones visibilizan a la población y la ponen en mayor riesgo. De otro lado, la inexistencia de protocolos específicos de protección para estas personas, tanto colectiva como individualmente, redundan en la debilidad de las acciones y la incapacidad de reacción oportuna por parte del Estado.

- c) Finalmente, los programas de protección existentes están destinados a atender a los líderes de la población principalmente. Las comunidades o personas sobre las cuales hay algún tipo de riesgo, no cuentan con mecanismos específicos de protección.

5. POLITICA PÚBLICA EN MATERIA DE ASISTENCIA HUMANITARIA Y RESTABLECIMIENTO SOCIECONOMICO DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2000 A 2005

5.1. ASISTENCIA HUMANITARIA

El desplazamiento interno forzado, por lo general, priva a las personas de la posibilidad de acceder por cuenta propia a los medios para su subsistencia. Esta situación requiere de una respuesta inmediata del Estado, que garantice un nivel de vida adecuado a la población internamente desplazada, atendiendo de manera integral la emergencia⁵⁰.

Ello entraña la obligación del Estado de hacer efectivo la existencia de programas de asistencia a la población internamente desplazada basados en los estándares mínimos de la atención humanitaria de emergencia, consistentes con los protocolos de atención definidos nacionalmente y los patrones internacionales consagrados en los Acuerdos 20-20 y en la Cumbre de Ginebra de 1994; y en la duración de la atención humanitaria de emergencia, hasta tanto se dé el tránsito hacia la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada.

El objetivo final de la política de atención integral a la población internamente desplazada es la provisión de soluciones duraderas, es decir esta fase de protección consiste en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se restablece y se repara moral y materialmente a las personas internamente desplazadas. Ello implica, en términos generales:

1. Desarrollar programas de asistencia a la población internamente desplazada⁵¹

⁵⁰ PR. 18. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Art. 22. Toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, y culturales indispensables a su dignidad. DUDH. Art. 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado.

⁵¹ DUDH. Art. 25. Toda persona tiene derecho a los seguros en caso [...] de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad PR. 24. 1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna. PR. 25. 1. La obligación y responsabilidades primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales. 2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

2. Garantizar la oportunidad de la asistencia.
3. Realizar en particular el principio de igualdad de acceso de toda la población internamente desplazada.
4. Reconocer y atender las necesidades especiales de los niños, las mujeres y los grupos étnicos, en particular los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes.
5. Atender de manera articulada y coordinada las distintas dimensiones de los; derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos vulnerados por el desplazamiento.
6. Garantizar y planificar, con la participación de las personas internamente desplazadas, las soluciones de integración más adecuadas en igualdad de condiciones, bien sea el retorno al sitio de origen, la integración local (en el sitio de recepción) o el reasentamiento (reubicación en un tercer sitio).

Es importante tener en cuenta que entre agosto de 2002 y marzo de 2004, prácticamente la única formulación pública, formal y escrita que presenta de manera global e integral la política gubernamental de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en su conjunto, es la contenida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, dado a conocer a finales de 2002 y promulgado a través de la Ley 812 el 26 de junio de 2003. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, caracteriza la situación del desplazamiento interno forzado como “el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado interno”⁵².

Esta problemática, “por su magnitud y sus características”, “no sólo representa una de las, más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos, sino que contribuye a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población, al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano (como resultado de la caída de los ingresos de los grupos afectados y del efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida). Los hogares desplazados son altamente vulnerables. De cada 100, se estima que 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 el gobierno plantea adelantar acciones en cuatro puntos básicos: “a. prevención y protección; b. atención de la emergencia; c. generación de condiciones para el restablecimiento; y d. fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”.

⁵² Departamento Nacional de Planeación (DNP): Bases del Plan Nacional de Desarrollo. p. 61.

Sin embargo, la formulación y desarrollo concreto de los componentes de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, puso en evidencia la ausencia de un enfoque integral de protección de los derechos de la población afectada y de medidas concretas tendientes a la reparación moral y material de las víctimas. El enfoque se mantuvo confinado, en términos reales, dentro de los parámetros convencionales de la atención de las necesidades materiales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población afectada.

En este sentido, el Estado ha cumplido con el desarrollo de programas de asistencia a la población internamente desplazada, pero no ha logrado garantizar la atención integral. El análisis general de la manera en que se ha implementado la política y su desarrollo instrumental, pone en evidencia los problemas centrales que ha obstaculizado la atención integral, así como el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada,

Estos problemas son entre otros; la descoordinación; la discontinuidad de la respuesta y priorización del componente de atención humanitaria de emergencia sobre la provisión de soluciones duraderas; y el énfasis de la política en una única modalidad de integración (retorno) y de estabilización socioeconómica (generación de ingresos por cuenta propia).

Las dificultades de coordinación están principalmente relacionadas con:

- La existencia simultánea de ofertas sectoriales desarticuladas (vivienda, salud, educación, generación de ingresos y acceso a tierras), cuya integración constituye uno de los mayores retos del conjunto de las autoridades sectoriales.
- La sincronía o coordinación de tiempos entre la toma de decisiones en el nivel nacional y la dinámica territorial, que exige el esfuerzo de articular las prioridades de los Planes Integrales Únicos, PIU, formulados en el marco de los comités territoriales y aquellas establecidas en el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia. En el caso del Área Metropolitana de Bucaramanga, uno de los principales problemas para la formulación de los Planes Integrales Únicos, es la falta de conocimiento de la oferta institucional por parte de las Administraciones locales; quienes han atendido a la comunidad desplazada dentro de la política del sector vulnerable o pobre de su comunidad.
- La sostenibilidad de los comités territoriales relacionada con el logro de una dinámica propia liderada por las organizaciones de Población

Desplazada, más que por la labor central de la Red de Solidaridad Social o de las autoridades locales.

En la mayoría de los casos, las organizaciones de Población Desplazada se han visto en la obligación de interponer derechos de Petición con el objetivo de obtener la participación de las entidades encargadas de cada uno de los comités y de responsabilizar a las oficinas de planeación frente a la asignación de recursos para su sostenimiento.

Aunque se ha avanzado de manera muy importante en el cumplimiento de las metas gubernamentales en materia de número de familias desplazadas atendidas en el Área Metropolitana de Bucaramanga, los resultados de un análisis detenido y documentado de la política de Atención integral desarrollado por los municipios de Floridablanca, Girón, Piedecuesta y Bucaramanga, permite llegar a las principales conclusiones:

1. Se mantuvo la primacía de la asistencia de emergencia sobre la provisión de soluciones duraderas.
2. Se logró consolidar la agilidad de la respuesta y la ampliación de la cobertura en la atención humanitaria de emergencia.
3. Se continuaron realizando intervenciones importantes en materia de seguridad alimentaria (OPSR) y se lanzaron nuevas iniciativas (RESA).
4. Los resultados en materia de soluciones duraderas han sido mínimos, en cuanto a cobertura e impacto, y focalizados en experiencias interesantes, pero de pequeña escala, basadas en gran medida en los esfuerzos de cooperación con organizaciones no estatales.
5. La efectividad del funcionamiento del sistema se vio entorpecida por la reestructuración del aparato de Estado que involucró la mayoría de las instituciones del SNAIPD.
6. La política continuó enfocada hacia la atención del desplazamiento, pero no logró incorporar de manera sistemática y eficaz la atención a grupos de población afectados por nuevas modalidades, tales como el desplazamiento intraurbano, interveredal, y las comunidades sitiadas y bloqueadas. En el estudio realizado, se encontró solo un caso en el que se atendió a una familia víctima de un desplazamiento intraurbano.

La ambigüedad y falta de precisión en el tema de atención integral a la Población Desplazada de la Política Pública del Área Metropolitana de Bucaramanga, redundó en la reducción sustantiva al contenido y a los estándares de la asistencia humanitaria de emergencia por parte de la Red de Solidaridad Social. Así la

entidad regional, suprimió el apoyo financiero para la obtención de documentación (registro civil y cédula) y del componente de atención psicosocial; redujo la duración y del contenido de la ayuda según la valoración de cada caso realizada por la misma entidad; y desmontó del esquema de atención por parte de organizaciones humanitarias especializadas mediante administración delegada.

5.1.1 El programa de atención humanitaria de emergencia: integralidad y oportunidad de la respuesta estatal

El primer elemento por considerar en el análisis, es que deben existir programas de asistencia para la población internamente desplazada⁵³ En segundo lugar, que los programas de asistencia humanitaria de emergencia deben garantizar la respuesta inmediata e integral del Estado en términos de la atención.

La privación súbita de los medios para la subsistencia de la población internamente desplazada, obliga a contar con mecanismos ágiles y efectivos que permitan “socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas [...]”⁵⁴.

La atención humanitaria de emergencia continuó respondiendo a un enfoque de “discriminación positiva”. Siguió estando principalmente a cargo de la Red de Solidaridad Social, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, y tuvo un presupuesto asignado específicamente para el cumplimiento de sus metas.

En términos generales, se ha mantenido la capacidad institucional de respuesta a las situaciones de emergencia y la oportunidad de la misma.

Sin embargo, existen aún importantes dificultades de accesibilidad y oportunidad por superar, en la atención humanitaria de emergencia a los desplazamientos individuales (“gota a gota”), por lo general, atendidos en forma directa por la Red de Solidaridad Social a través de sus oficinas regionales, o por ONG operadoras mediante convenios de administración delegada.

En lo referente al desempeño del esquema institucional, una de las limitaciones que surgió durante el período analizado se relaciona con el desmonte gradual del esquema de prestación de la asistencia a través de ONG operadoras, habiéndose

⁵³ DUDH. Art. 25. Toda persona tiene derecho a los seguros en caso [...] de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

⁵⁴ Ley 387 de 1997. Art. 15. Una vez se produzca el desplazamiento, el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas para garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas [...].

reducido su cobertura 25 capitales y cuatro municipios en el 2003, a sólo cinco ciudades en el 2004 a nivel nacional. En consecuencia, la atención fue asumida de manera directa por la Red de Solidaridad Social, sujeta a la disponibilidad presupuestal y a una oferta discrecional de acuerdo con la valoración de cada caso, la cual depende de las visitas domiciliarias que deben ser realizadas por los funcionarios de las unidades territoriales de dicha entidad. En este sentido, se presentaron varios problemas:

- No hubo disponibilidad de tiempo, ni recursos humanos suficientes para realizar de manera adecuada, ágil y oportuna las visitas domiciliarias y la valoración caso por caso.
- La Red de Solidaridad Social no contó con la disponibilidad presupuestal y/o el adecuado flujo de caja para prestar la atención de acuerdo con los estándares fijados por la misma entidad (alimentos, *kits* de hábitat, vajilla, cocina y aseo), lo que resultó en dotaciones insuficientes frente al tamaño o la situación específica de las familias.
- Se registraron demoras en la entrega del auxilio para alojamiento, derivadas de la complejidad de los trámites para el giro de los recursos a sus unidades territoriales.

Otra limitación importante consiste en que, aunque la responsabilidad de la atención de la emergencia le compete al conjunto del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Internamente Desplazada, SNAIPD, aún no se logra un compromiso proporcionalmente significativo de entidades del nivel nacional como el Ministerio de la Protección Social, ni de las entidades territoriales.

A partir de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, la Red de Solidaridad Social adoptó una serie de modificaciones sustantivas en su esquema de asistencia, y reconsideró muchas de las normas, entre ellas la de la reducción de la red de operadores. Las decisiones consistieron en⁵⁵:

- a) Disminuir el tiempo de la valoración de las necesidades, realizando la visita domiciliaria o entrevista en sitio distinto al domicilio en un lapso no mayor a cinco días.
- b) Hacer una convocatoria (a partir de septiembre de 2004) para la contratación de 15 operadores de atención humanitaria que atenderán en 15 ciudades.

⁵⁵ Informe del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2004, Acta del CNAPD del 13 de septiembre de 2004. p. 8 a 10.

c) Incrementar los recursos para tener disponibilidad permanente de fondos de caja menor en las oficinas de la entidad donde no hay operadores.

d) Contratar proveedores nacionales de alimentos y elementos no alimentarios.

Un componente de la red de atención humanitaria de emergencia que ha experimentado un desarrollo importante, es el de las Unidades de Atención y Orientación, UAO:

- A.** Se estableció como resultado de la Red de Solidaridad para el 2005 la instalación de las UAO en cada uno de los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Para el mes de Julio de 2005, la Administración Municipal de Girón termino el proceso con la asignación de un funcionario encargado de adelantar las gestiones de este espacio. Sin embargo, con excepción de los Municipios de Piedecuesta y Girón, los funcionarios encargados del manejo de las Unidades no tienen experiencia en el trabajo comunitario con Población Desplazada y/o no conocen de elementos de la política pública de atención.
- B.** Se han venido allanando algunas de las dificultadas experimentadas para su implementación y funcionamiento relacionadas con el espacio, la logística interna y la ubicación, que limitan la eficacia y la calidad de la atención que allí se brinda.
- C.** Ha mejorado la voluntad política de las autoridades locales para poner en marcha las UAO y asumir su responsabilidad, y la capacidad de acompañamiento y el fortalecimiento desde el nivel nacional de la Red de Solidaridad Social a esta estrategia.

Las UAO se convirtieron en la alternativa al debilitamiento del esquema de prestación de la asistencia a través de ONG operadoras, por lo cual la Red de Solidaridad Social se empeñó en su fortalecimiento. Sin embargo, es posible identificar aún debilidades importantes relacionadas con el papel de las UAO, y el tipo de atención y orientación que éstas prestan. En primer lugar, existen problemas relacionados con espacio, logística y ubicación, que limitan la eficacia y la calidad de la atención que allí se brinda; por otro lado, no incluyen asistencia jurídica y finalmente presentan debilidades respecto a la orientación sobre la oferta pública en general, en aspectos que son de necesidad inmediata para la población internamente desplazada, tales como los procedimientos de acceso a los servicios de salud y programas de estabilización socioeconómica y de vivienda.

Respecto a la oportunidad en la atención humanitaria de emergencia, uno de los principales problemas identificados es el de la inequidad en la respuesta del Estado respecto a la atención inmediata, en el caso de las familias desplazadas

individualmente, frente a las que se desplazan masivamente o retornan. Infortunadamente no existen datos estadísticos sobre el tiempo que esperan estas familias desde el momento en que son inscritas en el SUR, hasta cuando reciben efectivamente la atención humanitaria de emergencia.

Una de las razones para explicar este problema, es que el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000 condiciona el reconocimiento de este derecho a la disponibilidad presupuestal y como resultado, la atención se presta oportunamente sólo a una parte de las familias que se encuentran registradas por la Red de Solidaridad Social, aquella que la disponibilidad presupuestal o la liquidez permiten. El resto debe esperar.

El hecho de condicionar la prestación de la Atención Humanitaria de emergencia, AHE a la disponibilidad presupuestal contraría lo dispuesto en los Principios Rectores, en la Ley 387 de 1997 y en la Sentencia SU-1150 de 2000 de la Corte Constitucional; choca con los objetivos de la política humanitaria, no se compadece de la situación de emergencia y vulnerabilidad de la población internamente desplazada y contradice la obligación del Estado de brindar protección y atención a estas personas

Otro problema relacionado con la oportunidad de la atención, que se traduce en una restricción al derecho a la atención inmediata, de una brecha de atención entre el momento en que las familias presentan la declaración y el momento en que son inscritas en el registro. La Red de Solidaridad Social se está tomando los 15 días hábiles (es decir, 3 semanas) que dispone el Decreto 2569 de 2000 para valorar la declaración y decidir sobre la inscripción o no en el registro. Ello tiene como consecuencia que las familias que presentan la declaración, quedan sin asistencia humanitaria de emergencia al menos durante ese lapso, en detrimento evidente del derecho a recibir atención mínima inmediata para una situación que es de emergencia.

Por otro lado, varias familias en el Área Metropolitana de Bucaramanga, se han visto obligadas a interponer acciones jurídicas a fin de que les sea entregada la ayuda humanitaria. De acuerdo con la Corporación Colectivo de Abogados Luís Carlos Pérez, entidad que acompaña los procesos de Fortalecimiento Organizativo en el Área Metropolitana de Bucaramanga, a partir del año 2003 las familias desplazadas han debido interponer derechos de petición a fin de solicitar la asistencia humanitaria y a partir del año 2004, han debido recurrir a la Acción de Tutela para reclamar frente a la no contestación de la solicitud e incluso en varios casos, han debido acceder al desacato como resultado de la falta de recursos locales para atender a la Población Desplazada.

La situación descrita tiende a mejorar a partir de la Sentencia T-025 de 2004, a raíz de la cual la Red de Solidaridad Social expidió la circular No. 6335 de junio de 2004 por medio de la cual se adopta el reglamento interno de los fondos de caja

menor, en la que se contempla la asignación de recursos para la atención de las personas u hogares que requieren atención inmediata de urgencia. Así mismo, dicha entidad dispuso la inclusión, dentro de los contratos de los operadores del programa mediante administración delegada, de recursos para atender a las familias durante las primeras 72 horas.

Finalmente, debe destacarse la ausencia de estrategias, metodologías e instrumentos (tales como protocolos) de atención humanitaria de emergencia para las comunidades “sitiadas” o “bloqueadas”, y para las nuevas modalidades de desplazamiento intraurbano e interveredal.

No obstante, a partir de la Sentencia T-025 de 2004, la Red de Solidaridad Social ha dado instrucciones precisas a sus oficinas regionales relativas a la atención de los desplazamientos interurbanos e interveredales, reiterando la necesidad de reconocer la emergencia suscitada por estas modalidades del desplazamiento interno forzado, y de orientar y alertar a los comités municipales o departamentales para la atención integral de la población desplazada por la violencia, sobre la identificación y atención de las mismas, con el propósito de organizar la oferta institucional para este efecto y mejorar los reportes que evidencian tales eventos.

5.1.2 Los estándares mínimos de la atención humanitaria de emergencia

Los programas deben suministrar como mínimo alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos (incluido el psicológico) y saneamiento esenciales, transporte de emergencia y utensilios de cocina.⁵⁶ Específicamente deben asegurar nutrición adecuada a la

⁵⁶ PR. 18-2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, lo siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten del libre acceso a los mismos. DUDH. Art. 25-1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...] DADDH. Art. XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Art. 11. Los estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuado. PSS. Art. 12. Derecho a la alimentación. 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo, físico, emocional e intelectual. Ley 387 de 1997. Art. 15. Una vez se produce el desplazamiento el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

mujer durante el embarazo y la lactancia⁵⁷. Por último, deben garantizar la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes, sin sustancias nocivas y aceptables culturalmente. De la misma manera el Estado tiene la obligación de hacer efectivo este derecho directamente⁵⁸.

Los anteriores principios fueron refrendados por la Corte Constitucional⁵⁹:

El derecho a una subsistencia mínima, significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas: i) alimentos esenciales y agua potable, ii) alojamiento y vivienda básicos, iii) vestidos apropiados; y iv) servicios médicos y sanitarios esenciales”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 no incluye todos los componentes reconocidos internacionalmente⁶⁰ y consagrados en los Acuerdos 20-20 y en la Cumbre de Ginebra de 1994: la atención sanitaria, el saneamiento básico, el acceso a la energía eléctrica, la salud sexual y reproductiva y la atención psicosocial.

La Red de Solidaridad Social entre los años 2000 a 2002 había adoptado un protocolo de atención para ofrecer, a través de una red de ONG operadoras en buena parte de las ciudades del país, un paquete integral de atención que incluía asistencia alimentaria, implementos de aseo, hábitat y cocina, auxilio de transporte, auxilio funerario, apoyo para la obtención del documento de identidad (fotografía y examen de RH), y atención psicosocial. Sin embargo, La Red de

⁵⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDCM). Art. 12. Los estados partes garantizarán a la mujer [...] una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

⁵⁸ PR. 3. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentran en el ámbito de su jurisdicción. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12: [...] 8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación comprende lo siguiente: -la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes, para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada. [...] 9. Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital y según el sexo y ocupación [...] 13. Será necesario prestar atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos... 14 [...] cuando un individuo o un grupo sea incapaz por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole [...].”

⁵⁹ Sentencia T-025 de 2004.

⁶⁰ Capítulo I. 1.1.1. La formulación de la política y la incorporación del contenido general de las obligaciones del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

Solidaridad Social tomó la decisión de suprimir como parte de los componentes de la ayuda humanitaria la atención psicosocial, el auxilio de transporte, el auxilio funerario y el apoyo para la obtención del documento de identidad apoyándose, en el argumento de que los componentes suprimidos no estaban contemplados dentro del contenido mínimo establecido por los Principios Rectores y por la Ley 387 de 1997; y en que este tipo de atención debería ser asumida por otras entidades del Estado como el ICBF y el Ministerio de la Protección Social, o entidades no gubernamentales especializadas en el tema.

El dejar la prestación de la atención psicosocial a la discrecionalidad o a la disponibilidad de los recursos de dichas organizaciones, ha tenido como resultado una drástica disminución de la cobertura. Las cifras del ICBF y del Ministerio de la Protección Social, reflejan una cobertura mucho más baja que la de la atención prestada por la Red de Solidaridad Social en los demás componentes.

Lo mismo ocurrió con el componente de apoyo para la obtención del documento de identidad, el cual quedó a merced de los esfuerzos de la Registraduría Nacional, al amparo de un convenio según el cual a la población internamente desplazada no se le cobra el trámite de los documentos de identidad.

Ahora, en cuanto al término de la asistencia humanitaria, es necesario tener en cuenta que al ser la situación de vulnerabilidad de la población internamente desplazada el resultado de una circunstancia ajena a su voluntad, los programas de atención humanitaria son de carácter temporal, pero deben atender a la población hasta tanto su capacidad de acceder por cuenta propia a los medios para la subsistencia sea recuperada.⁶¹ En este sentido, el plazo de tres meses definido por la Ley 387 de 1997, además de fijar el término para la prestación de la asistencia humanitaria de emergencia, significa un tiempo para que las autoridades generen las condiciones que permitan a las personas internamente desplazadas asumir por cuenta propia su sustento y el de su familia. Si estas condiciones no son creadas y el individuo no logra recuperar su autonomía, el Estado debe continuar efectuando el doble esfuerzo de brindar asistencia humanitaria y propiciar las condiciones para la estabilización socioeconómica⁶².

⁶¹ Corte Constitucional Sentencia T-025 de 20/04. [...] Las autoridades no pueden permitir que tales personas desplazados -quienes no pueden gozar de sus derechos fundamentales debido a un estado de cosas inconstitucional] mueran o continúen viviendo en condiciones evidentemente lesivas de su dignidad humana a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos.

⁶² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Observación General No. 12. Cfr. punto 8. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 20/04 [...] Considera la Sala que este plazo fijado [el del artículo 15 de la L. 387] no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que: a. fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto-organización que le permiten acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y b. otorga al Estado un plazo para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización

La brecha entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, es hoy más grande que en el pasado en dos sentidos:

- a) La diferencia entre el número de familias que reciben asistencia de emergencia y el número (muchísimo menor) que obtienen asistencia para su estabilización socioeconómica
- b) La discontinuidad temporal entre la finalización de la asistencia de emergencia y la iniciación de la provisión de ayuda para la estabilización. Es decir, no existe una estrategia para la atención de la post-emergencia.

Esta circunstancia se ha visto agravada durante los últimos dos años, debido a la notoria reducción de la provisión de soluciones duraderas por parte del gobierno, en particular de aquellas referidas a la generación de ingresos y empleo para la población internamente desplazada. La única oferta en este sentido, ha sido el crédito con cargo a la línea especial de Finagro para las personas en situación de desplazamiento y a la línea especial de Bancoldex, sin mayores resultados.

De otro lado, la práctica continúa demostrando que la asistencia humanitaria restringida a tres meses (prorrogable excepcionalmente a seis), según lo establece la Ley 387 de 1997, es insuficiente frente a la situación de vulnerabilidad de las familias afectadas, y la capacidad del Estado para proveer de manera efectiva y oportuna soluciones duraderas, una vez finalizado dicho plazo.

5.2 RESTABLECIMIENTO SOCIOECONÓMICO

El restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, deben propender por (i) el acceso a la tierra, (ii) el empleo en condiciones dignas, (iii) el acceso a soluciones de vivienda, (iv) la integración social, (v) la atención médico asistencial integral, (vi) la nutrición

socioeconómica de los desplazados –es decir le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la auto subsistencia. [...] En estos dos tipos de situación [quienes están en situación de emergencia extraordinaria y quienes no están en condiciones de asumir su autosostenimiento, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello deberá evaluarse necesariamente en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no estén en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda”.

adecuada, (vii) la restauración de los activos comunitarios, (viii) la reconstitución de las comunidades, (ix) el acceso a la educación, (x) la participación política efectiva, y (xi) la protección de los desplazados, frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno. De manera que, por ejemplo, el desarrollo del componente de generación de ingresos para población desplazada debe ir articulado con el desarrollo de los componentes de vivienda y de alimentación.

Entre los componentes del restablecimiento socioeconómico encontramos los siguientes derechos:

5.2.1 Seguridad alimentaria

Los gobiernos locales del Área Metropolitana de Bucaramanga ha realizado importantes intervenciones para avanzar en la seguridad alimentaria de la población internamente desplazada. La renovación de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, OPSR, mediante convenio entre la Red de Solidaridad Social, RSS, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, con el Programa Mundial de Alimentos, PMA, permite el suministro directo de alimentos a la población.

En los Municipios de Bucaramanga y Floridablanca, el ICBF ha establecido programas de atención alimentaria para menores de cero a cinco años con el propósito de asegurar niveles mínimos de vida, no obstante a los alcances de este tipo de proyectos, la cobertura es limitada y la garantía de permanencia de los programas depende de la voluntad de quienes orientan la política y administración de esta entidad nacional.

De la misma manera, es importante resaltar que los comedores fueron, resultado de la presión política realizada por las organizaciones de Población Desplazada y del Amparo de Acciones de Tutela integrales.

5.2.2 Salud

La Organización Mundial de la Salud ha precisado que la Salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades. La salud involucra entonces actividades de prevención, promoción y protección que implican un enfoque integral en donde se incluyen los entornos físico y social y los demás factores relacionados con la existencia.

La Corte Constitucional ha entendido el derecho a la Salud como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en su estabilidad orgánica y funcional. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos,

sociales y Culturales ha considerado que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socio-económicos que promueven las condiciones que permiten a las personas llevar una vida sana, Estos factores contemplan la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas a un medio ambiente sano.

El derecho a la salud en toda su integralidad implica:

- Acceso a alimentos básicos, agua potable, alojamiento, vivienda y vestido adecuados, y saneamiento ambiental.
- Acceso a servicios médicos integrales, entre ellos quirúrgicos y odontológicos, psicológicos, hospitalarios y de rehabilitación.
- Atención de salud inmediata en emergencias, prevención y promoción de salud pública, y tratamiento de enfermedades epidémicas sexuales y reproductivas e infectocontagiosas o peligros análogos.
- Acceso a los medicamentos necesarios para la atención y el tratamiento correspondientes.
- Atención de las necesidades particulares de las mujeres, en términos de salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, protección contra actos violentos hacia la mujer, prostitución forzada y requerimientos sanitarios especiales.
- Condiciones sanitarias que no pongan en riesgo la salud de los niños y las niñas.
- Acciones en prevención de la malnutrición infantil, recuperación psicológica y reintegración social de los niños.

En este sentido, el acceso mínimo de la población internamente desplazada a servicios de salud, enfrenta aún restricciones. La dificultad más sentida, es la incapacidad de las entidades hospitalarias para garantizar el suministro efectivo de los medicamentos, las ayudas y diagnósticos y otros elementos incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, lo cual hace inocua la atención prestada a través de las consultas médicas.

Uno de las decisiones gubernamentales que mas afecto a las comunidades en situación de desplazamiento durante el año 2004, fue la Liquidación del Hospital Universitario Ramón González Valencia, principal centro hospitalario de toda la región nororiental, hecho que no brinda ningún tipo de garantía frente a la ampliación de cobertura en la atención en materia de salud para la población

desplazada, pues la tendencia es a reducir el presupuesto a este tipo de asistencia social. Las principales limitaciones del nuevo esquema de atención en salud propuesto por los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga fueron:

1. El desmonte el régimen especial (financiado y administrado directamente por el Ministerio de la Protección Social a través del Fondo de Solidaridad y Garantías, Fosyga), que permitía el acceso directo al sistema desde cualquier punto del país, y sin limitaciones de cobertura de riesgos.
2. La atención a la Población en situación de Desplazamiento a través del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, y la responsabilidad pasó del nivel central a los municipios y departamentos, con las dificultades que implica hacer depender la atención de la voluntad y capacidad de los entes territoriales y ligarla a la localización territorial de la población.

5.2.3 Educación

El desmonte de la educación pública ha sido una de las más recientes decisiones de la administración departamental, este proceso caracteriza por los siguientes hechos; se somete a todos los docentes de las instituciones educativas a participar en un concurso público de convocatoria abierta, eliminando las garantías de estabilidad laboral de los docentes que se contratan a partir de los resultados del concurso; se inicia el desmonte de subsidios educativos y las transferencias a instituciones de educación pública superior y secundaria con el objeto de ampliar la cobertura de cupos educativos sin contar con las condiciones de infraestructura y logística de las instituciones; se inician los procesos de fusión de Colegios y Escuelas Públicas para reducir el gasto público social; todos estos elementos contribuyen cada vez más al desmejoramiento de la calidad de la educación pública secundaria, media y superior, actuado el Estado en contravía de las obligaciones adquiridas a través del derecho internacional público en el que se compromete a garantizar la progresividad de los derechos económicos sociales y culturales.

Las medidas de protección especial aplicadas por los gobiernos locales del Área Metropolitana de Bucaramanga en relación con la atención a la población en situación de desplazamiento consisten en:

1. La exención del costo de matrícula y pensiones.
2. La exigencia a las instituciones educativas públicas de matricular a los escolares en cualquier momento del año, en el grado que corresponda a su nivel académico y edad, sin exigir la presentación de documentos.

En el caso particular de los Municipios de Girón y de Floridablanca, las administraciones suscribieron acuerdos con instituciones privadas a fin de garantizar los cupos en los grados de primaria para toda la población desplazada.

3. El programa de subsidios por cuatro años en colegios privados para secundaria.
4. La adopción de programas educativos especiales y metodologías flexibles, incluidos aquellos dirigidos a completar la educación básica y media en tiempos menores y diferentes a los convencionales.

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

5.2.4. Estabilización socioeconómica

La efectiva provisión de los medios y las condiciones necesarias para la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada, entre los cuales se encuentra el acceso a la tierra, al empleo en condiciones dignas y la generación de ingresos, ha sido uno de los aspectos más débiles de la respuesta del Estado durante el período analizado.

El enfoque de la política de estabilización socioeconómica para la población internamente desplazada ha puesto mayor énfasis en la opción de generación de ingresos por cuenta propia que en la vinculación al mercado laboral, particularmente en emprendimientos productivos rurales, en un contexto en que no existen las condiciones para el retorno voluntario, seguro y digno, y en el que más de la mitad de la población internamente desplazada está localizada en las grandes ciudades.

5.2.5 Vivienda y hábitat

La política pública de vivienda y hábitat se ha circunscrito al tema de los subsidios. El esfuerzo de los gobiernos locales no ha logrado alcanzar una respuesta integral al derecho a una vivienda adecuada que contemple: seguridad jurídica; disponibilidad y acceso a servicios (agua potable, energía, aseo, servicios de atención en salud y centros de educación para los niños y las niñas); habitabilidad; costos razonables; adecuación cultural; y oportunidad durante todas las fases del desplazamiento.

Tal y como se determina en el análisis de la investigación, los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga no han adelantado procesos integrales de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

En el mes de marzo del año 2004, la Gobernación de Santander, al presentar en el Foro Departamental de Población Desplazada su plan de desarrollo y de atención a población desplazada, expuso dentro de su programa de vivienda la limitación presupuestal para el otorgamiento de subsidios de compra de vivienda nueva o usada. De acuerdo con la Administración Regional, la Administración no cuenta con recursos sino para subsidiar a 401 familias, cifra que no corresponde con la realidad y dimensión de la problemática del desplazamiento forzado en el departamento de Santander. Sumamos a lo anterior, las administraciones locales han determinado que el giro de recursos depende de los criterios de selección señalados por el Gobierno Nacional.

6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

El desplazamiento Forzado continua siendo en nuestro país uno de los problemas sociales más agudo que se ha vivido, como consecuencia de la degradación del conflicto armado. Este es un problema de carácter violento y deliberado al cual han sido sometidas miles de familias, en su mayoría campesinas, de líderes sociales y populares, durante muchas décadas en nuestro país, viéndose obligados a abandonar sus hogares, sus actividades económicas habituales, sus principales pertenencias y sus proyectos de vida, porque se encuentran sometidas a una amenaza inminente y al temor fundado de sufrir una afectación sustancial en sus derechos fundamentales. Reconstruir sus vidas en condiciones dignas se convierte en un reto para ellos mismos, para las comunidades que los reciben y para el Estado. De esta forma se violan sus derechos a la vida, la libertad, la educación, la salud, la recreación, la familia, el trabajo, la organización, el libre tránsito o locomoción, la libertad de pensamiento e información, entre otros, lo que trae como consecuencia la imposición de una vida en condiciones de indignidad.

Así las cosas, el desplazamiento forzado es una violación múltiple a los Derechos Humanos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y colectivos), que se adelanta de manera sistemática y acumulativa, cuyo responsable por razones de orden político, ético, jurídico y filosófico es el Estado, que ha suscrito los pactos internacionales que pretenden su garantía y salvaguarda, toda vez que no cesa sino cuando se produce el retorno a su lugar de origen o la reubicación en condiciones dignas, en lugar diferente.

Sin embargo, el panorama para estas familias no es alentador cuando se analizan los elementos que integran el contexto político, económico y social actual en el que la población desplazada debe continuar sin decaer en la lucha por la reivindicación de sus derechos, en esta parte de la investigación proponemos analizar la información recogida en investigación realizada en el transcurso del año sobre la Política de Atención Integral para la Población Desplazada en el Área Metropolitana de Bucaramanga en los periodos 2000 a 2005.

En esta parte estudiaremos los procesos de participación política de la Población en situación de Desplazamiento y los derechos que hacen parte del programa de soluciones duraderas para alcanzar el restablecimiento socio económico.

6.1. PARTICIPACION DE LA POBLACION DESPLAZADA

6.1.1 ¿Funcionan los Comités municipales en el Área Metropolitana de Bucaramanga?

La Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000⁶³, prevé como funciones para los comités Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada los siguientes:

- i. Recolectar, en los desplazamientos masivos, la información de la población desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.
- ii. Coordinar y Adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la Población Desplazada.
- iii. Velar por la idónea conducta de los funcionarios públicos o de toda organización persona que participe en el manejo de ayuda humanitaria.
- iv. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la Población Desplazada. Dicho Plan de Contingencia debe ser revisado cada seis (06) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior.
- v. Preparar los informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los docilitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; las necesidades de formación y capacitación del personal necesario para brindar asistencia y protección a los que se encuentran en condición de desplazados.
- vi. Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras.
- vii. Diseñar y poner en marcha programas y proyectos encaminados hacia la atención integral de la población desplazada, conducentes al logro de la estabilización socioeconómica de esta población.
- viii. Evaluar cada seis (06) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados. Con base en esta información la Red de Solidaridad Social, revisará en cada caso la

⁶³ Decreto 2569 de 2000, Artículo 32.

cesación de la condición de desplazado, en los términos del presente decreto.

- ix. Velar por que las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los proceso de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación.

De esta manera las autoridades locales a través de los Comités Municipales y Departamentales (conformados por el Representante Legal del Municipio o Departamento (Alcalde o Gobernador), representante del Ejército y la Policía Nacional. El Secretario de Salud, el Director de ICBF, un representante de la Cruz Roja Colombiana, un representante de la Defensa Civil, un representante de las Iglesias y dos representantes de la Población Desplazada) se convierten en los responsables directos en la Prevención y Atención integral a la problemática del Desplazamiento forzado en su territorio, quedando encargados de prestar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y de desarrollar y ejecutar los programas de la Política de prevención, atención integral y protección de la Población Desplazada en su territorio.

En los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga encontramos las siguientes características generales de los Comités Municipales:

- a) Solo hasta el año 2005, comenzaron a ser operativos como resultado del Fallo de Tutela 025 de 2004 de la Corte Constitucional.
- b) No existe sistematización de Actas de Trabajo de los comités realizados en los últimos años.
- c) No existe seguimiento de a las responsabilidades asignadas a las Administraciones Municipales y a las instituciones locales y nacionales, encargadas de la atención integral a la Población en Situación en Desplazamiento.
- d) Los funcionarios facultados para la toma de decisiones frente a la política pública de atención integral no asisten a los comités razón por la cual no se llega a conclusiones.
- e) Hasta el año 2002 la Población en situación de Desplazamiento no conocía de la importancia de participar en estos espacios, luego no participaban en este espacio político. Sin embargo, a partir del año 2004, varias organizaciones dejaron de participar en los comités como resultado de la falta de operatividad de los mismos.

- f) Las personas que representan a la Población en Situación de Desplazamiento en los comités Municipales, fueron elegidas desde años anteriores y no han entregado su cargo, por dos razones: en primer lugar consideran que deben continuar liderando el proceso, y por otro lado, ninguna persona asume la calidad de representante.

No obstante, a partir del mes de abril de este año, y como resultado de la creación del espacio de Mesa de Fortalecimiento Organizativo por el Plan Nacional de Atención integral a la Población Desplazada, se agilizaron los procesos de consolidación y fortalecimiento de las mesas de la siguiente manera:

- **Bucaramanga:**

Se reactivo el comité municipal desde mediados del mes de mayo de 2005 y como resultado del liderazgo de las organizaciones de Población Desplazada y de la intervención de la Red de Solidaridad.

- **Floridablanca**

Están en periodo de organización de la Población Desplazada y elección de los representantes al comité. Durante este periodo se ha continuado con la realización de los comités, sin embargo, no se han iniciado planes de trabajo articulados por la falta de participación de la Administración Municipal.

La responsabilidad de la Administración Municipal frente a los procesos de participación y diseño de la Política de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento, se ha centrado en la realización de eventos públicos con la participación de entidades locales y nacionales a fin de vincularlas al proceso y de hacer visible la problemática situación de la Población Desplazada y asentada en el Municipio de Floridablanca.⁶⁴

- **Piedecuesta**

El Municipio de Piedecuesta cuenta con una dinámica de realización de comité municipal continuo, gracias a la participación y exigencia de las comunidades de Población Desplazada. En este municipio opera una mesa de trabajo compuesta por las tres organizaciones que representan a la Población en situación de Desplazamiento en este municipio⁶⁵; en la actualidad los espacios han vinculado a la administración pública en la

⁶⁴ Según el funcionario de la Oficina de Atención y Orientación, este tipo de reuniones se viene adelantando semanalmente en las instalaciones de la Clínica Guane.

⁶⁵ Asodespie, Asovidespie y Asocol.

creación y ejecución de políticas de atención integral y de prevención del Desplazamiento.

- **Girón**

Por su parte el municipio de Girón hasta ahora avanza en la realización de los primeros comités municipales, como resultado de la falta de compromiso de la Administración local y del desconocimiento de parte de los funcionarios de las normativas que rigen esta materia.

6.1.2. Creación del Plan Integral Único

Dentro de los retos del restablecimiento se considera indispensable construir el Plan Integral Único para cada región y micro región, el cual debe ser concebido como un proceso que se inicia desde la atención humanitaria y termina cuando se generan las condiciones para que la población desplazada reconstruya su proyecto de vida. En este proceso se debe reconocer el papel de los actores locales, sus intereses, competencias y capacidades para generar consensos y acuerdos en torno al mismo.

El Plan Integral Único es un mecanismo que articula y coordina las diversas iniciativas, entorno a estrategias, criterios, procedimientos, recursos actividades y mecanismos de gestión en el ámbito regional y micro regional. Este Plan se concibe de una manera dinámica que permita realizar interpretar y planear las tendencias sobre el fenómeno del desplazamiento. Al rededor del Plan Integral los comités locales en los que intervienen las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y la población desplazada deben unificar los objetivos, estrategias y acciones en materia de desplazamiento.

La concepción del Plan Integral Único se realiza a partir del análisis del contexto, la problemática, condiciones del conflicto y tendencias del desplazamiento, del análisis de oportunidades ofrecidas por el entorno, la caracterización de la oferta institucional a nivel local, departamental, publica y privada y de la caracterización de la demanda de la población desplazada con perspectiva de género, etnia y edad, así como su articulación con la población receptora. No obstante a los avances en esta materia de parte de la Red de Solidaridad Regional, solo hasta este año se inició el proceso de formulación de los Planes Integrales en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

A la fecha se ha trabajado en la elaboración de los Planes del Departamento de Santander y del Municipio de Bucaramanga, a pesar de que las líneas de atención se siguen centrando en la Asistencia Humanitaria o de Emergencia y en formas imprecisas de restablecimiento socioeconómico; el PIU se constituye en un elemento necesario para la aplicación de la política pública de atención integral a

nivel local. Para el mes de agosto se tiene previsto el lanzamiento del programa, cuyo objetivo general es la construcción de una propuesta organizada de trabajo y acción, orientada a buscar atención oportuna y eficiente a la población desplazada, con el propósito de mejorar los índices de calidad de vida y desarrollo humano. El departamento de Santander ha argumentado que por ser una estrategia de coordinación y cooperación institucional, para unir voluntades de los actores comprometidos con la Población Desplazada, es necesario la identificación de las instituciones estatales o privadas del orden nacional, departamental, local e internacional que desarrollan programas o proyectos en el territorio y en tal sentido ha definido como fecha limite el 22 de Agosto para la presentación de las ofertas institucionales.

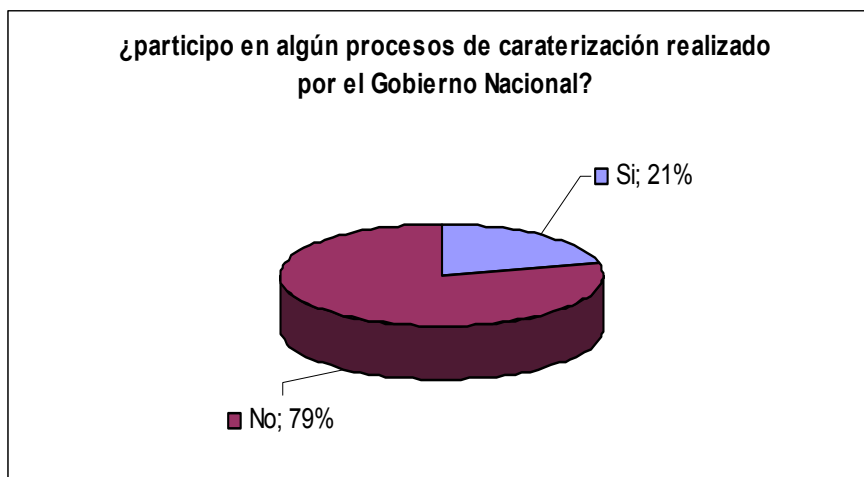
Por otro lado, es importante resaltar que el proyecto definió como objetivo de la primera fase de aplicación la caracterización y diagnostico de la Población en situación de Desplazamiento; y para el cumplimiento de este aspecto, fijo como fecha para la entrega de este material a todas las Unidades de Atención de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga el mes de diciembre de este año. En este sentido es importante resaltar, que con excepción del municipio de Piedecuesta, en el Área Metropolitana de Bucaramanga no han iniciado los tramites necesarios para consolidar el proceso de diagnostico y caracterización.

En el Municipio de Girón a partir del día 24 de Agosto, se inicia la programación de trabajo para la formulación del Plan Integral, la solicitud realizada por las organizaciones esta relacionada con el desarrollo de la caracterización de la Población en situación de Desplazamiento asentada en el municipio de Girón, para la cual se ha fijado la realización de un foro público y la aplicación de una serie de encuestas por parte de los representantes de la Población Desplazada. Se evidenció la necesidad de la realización de un evento público a fin de informar a la comunidad desplazada que no se encuentra organizada en formas asociativas, sobre la importancia de hacer parte del proceso de elaboración y ejecución del Plan Integral para la Población Desplazada.

En Floridablanca, no se ha iniciado ningún proceso para la formulación del Plan Integral, por la falta de un proceso organizativo que articule el trabajo de fortalecimiento de las diferentes comunidades de población desplazada que residen en este municipio.

6.1.3 Caracterización

Grafica 4. Procesos de Caracterización adelantados por los Gobiernos locales

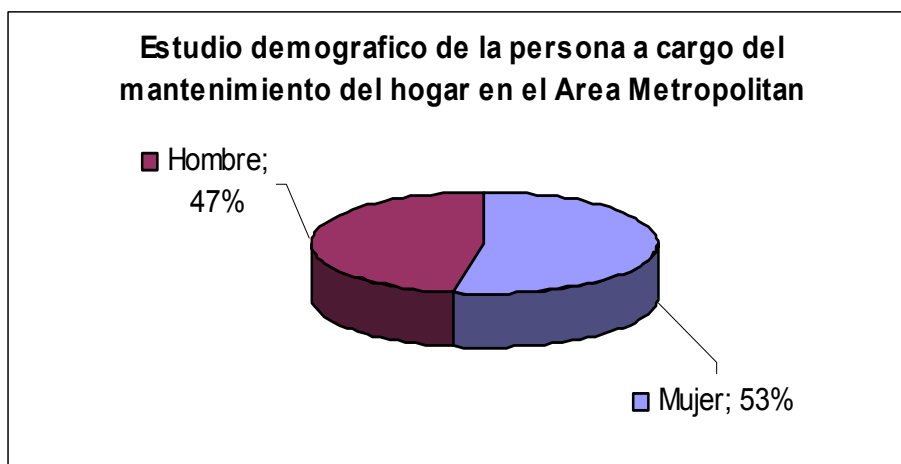


Fuente: Información obtenida de las encuestas practicadas. A través de las encuestas se obtuvo información sobre los Municipios que han adelantado procesos de caracterización.

Con excepción del Municipio de Piedecuesta, en el Área Metropolitana de Bucaramanga, no se ha desarrollado un proceso de diagnóstico de la situación de vulnerabilidad de la Población Desplazada y un análisis sobre las características generales de las mismas. En el año 2004 y como resultado de la expedición de la Sentencia T-025, las Autoridades locales iniciaron un proceso de diagnóstico, sin embargo este solo fue aplicado a la población que llegó a Bucaramanga en este año, es decir se conoció las generalidades de la familias que fueron desplazadas en el año 2004 y que se asentaron en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Sin embargo, se pudo obtener la siguiente información frente a la persona que se encarga del sostenimiento moral y económico de la familia. En este sentido, es necesario tener en cuenta que en la mayoría de los casos con anterioridad al desplazamiento el Hombre es quien desempeñaba el papel de administrador del hogar, pero como resultado de las consecuencias del desplazamiento, las mujeres se encargan a la llegada al Área Metropolitana de Bucaramanga, de las labores propias del sostenimiento; razón por la cual es necesario que dentro de la política de atención integral se tenga en cuenta un enfoque diferencial, de género y de derechos humanos.

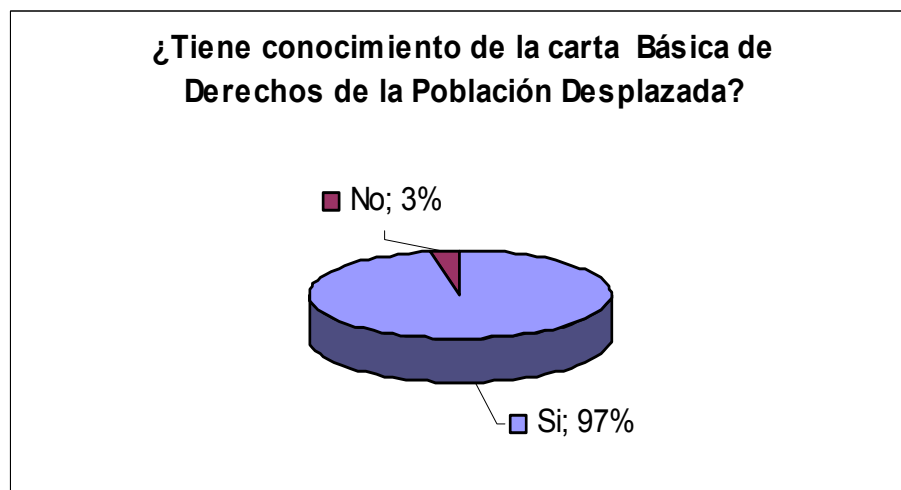
Grafica 5. Estudio Demográfico de la persona a cargo del mantenimiento de la familia en los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Información obtenida del análisis de las encuestas realizadas en las Asociaciones de Población Desplazada del Área Metropolitana de Bucaramanga.

6.1.4 Conocimiento de la Carta de Derechos de la Población Desplazada

Grafica 6. Análisis sobre el conocimiento de la carta de Derechos de la Población Desplazada contenida en la Constitución Nacional y en la Normatividad Vigente



Fuente: Información obtenida del estudio realizado en las Organizaciones de Población Desplazada. Esta pregunta era abordada preguntando directamente que derechos tenía la Población Desplazada como víctimas del conflicto armado.

Si bien la Población Desplazada domiciliada en el Área Metropolitana de Bucaramanga, conoce los derechos otorgados por el marco nacional e internacional, en relación con su situación de vulnerabilidad es importante tener en cuenta, que ha sido como resultado de los procesos de formación realizados por las organizaciones defensoras de derechos Humanos que acompañan sus espacios de Fortalecimiento Organizativo; y no de la aplicación de proyectos por parte de la Red de Solidaridad; entidad obligada a presentar programas de comunicación y análisis de la política pública.

En la segunda semana de Agosto, la Red de Solidaridad Social en cumplimiento de las ordenes de la Sentencia T-025M público la carta de derechos básicos de toda persona victima del desplazamiento forzado. La Institución invirtió parte de sus recursos en el diseño y publicación de la guía, pero no ha realizado una estrategia para llegar a las comunidades.

Tabla 2. Estudio sobre el conocimiento por parte de la Población Desplazada de los Derechos contenidos en la Constitución Nacional, la Normatividad y la Jurisprudencia Colombiana

Conocimiento de los Derechos de la Población Desplazada						
	Asociación	Número de familias	Carta de Derechos	T-025	Plan Nacional	Caracterización Gobierno
Girón	Asodeg	85	85	78	9	
	Asodemaná	40	40	40	5	
Floridablanca	González Chaparro	224	213	45	1	
	Villa Paz	41	41	32		
	Acadeticol	25	25	25	4	
	Asodesflor	30	30	15	3	
Piedecuesta	Asodespie	74	69	63	14	74
	Asovidespie	35	29	25	11	35
Bucaramanga	Renovación	20	20	13	8	
	Asodesbú	75	75	68	3	31
	Caminos de Paz	73	73	13		14
Total		722	700	417	58	154

Fuente: Esta información es resultado del diagnostico realizado con la información recolectado en las encuesta practicadas.

6.1.5 Conocimiento de la T - 025

Grafica 7. Análisis del Conocimiento de la Sentencia T-025



Fuente: Resultado de la información obtenida con la aplicación de encuestas.

Se evidenció de la misma manera que si bien la mayoría de las cabezas de familia consultadas afirma tener un conocimiento previo sobre la Sentencia T- 025 de 2004, solo lo tienen con relación a algunos derechos, sin que se avance en un análisis crítico de la sentencia o en un conocimiento específico de la misma.

Las familias que respondieron afirmativamente señalan haber conocido de antemano aspectos parciales de esta Sentencia, a través de los programas de capacitación orientados por las Organizaciones Sociales del Área Metropolitana de Bucaramanga y de actividades programadas por agencias de cooperación internacional donde han participado como ponentes organizaciones nacionales como la ACNUR y CODHES. Sin embargo, en una jornada de análisis y debate organizada por el Colectivo de Abogados LUIS CARLOS PEREZ, en el mes de Julio del año en curso, se evidenció que el 70% de las personas que afirmaban conocer los aspectos relacionados con la Sentencia de Tutela no conocían las razones de la declaración de estado de cosas inconstitucional (el significado de este concepto jurídico) y en tal sentido las obligaciones de los entes territoriales y del gobierno local, regional y nacional en la atención integral a la Población Desplazada.

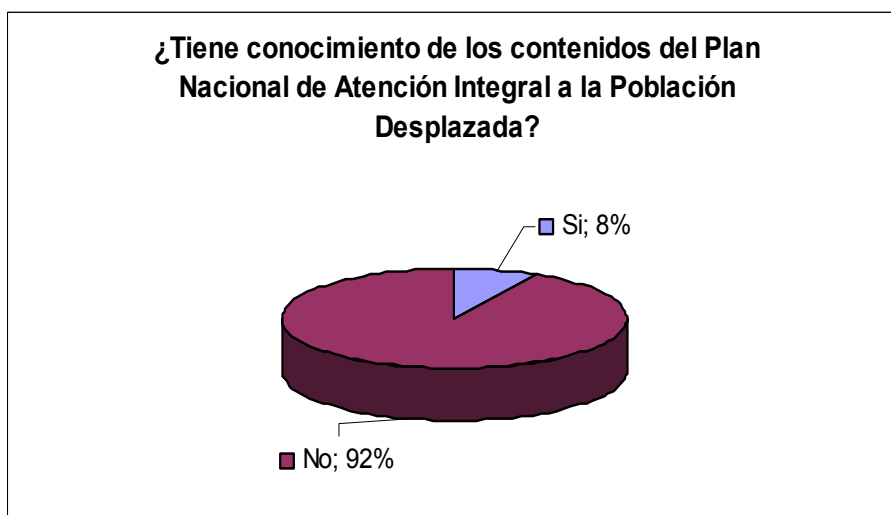
El 3% de las familias que manifestaron conocer la Sentencia, a partir de las recientes capacitaciones adelantadas por el Colectivo de Abogados dentro de sus procesos de Formación Política y Jurídica han empezado a conocer los aspectos

generales de la Sentencia, sin embargo afirman su marcado interés en que este tipo de actividades continúen efectuándose con mayor frecuencia.

De la misma manera se pudo comprobar que la participación en espacios de formación solo les fue posible a los líderes y a algunos representantes de las juntas directivas de las organizaciones, pues el acceso a las personas de base de las organizaciones es restringido por el número de cupos asignados y la limitación en la comunicación y convocatoria de la población desplazada ubicada en los cascos periféricos y rurales de los municipios.

6.1.6 Conocimiento del Decreto 250

Grafica 8. Análisis sobre el Conocimiento del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada



Fuente: Resultado de la información recavada con la aplicación de encuestas.

En el estudio que se hizo de la política de atención se encontró que la población no conoce el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada diseñado por el decreto 250 de Enero de 2005, y en cuanto a las personas que tienen un conocimiento generalizado del mismo (miembros de las juntas directivas), se evidenció que solo conocen elementos relacionados con la creación de la Mesa de Fortalecimiento Organizativo dentro los comités, razón por la cual han centrado la exigibilidad de sus derechos en la forma de constituirla y en la financiación de la misma.

Fue posible analizar que el trabajo central de los Grupos Asociativos de Población Desplazada en el Área Metropolitana de Bucaramanga (con excepción del Municipio de Girón), se ha centrado en la constitución de la Mesa de

Fortalecimiento creada por el Decreto y conformada por los espacios de Organización de las comunidades a nivel nacional.⁶⁶ Descuidando la reivindicación de sus derechos fundamentales y la realización de la política de atención integral.

6.2. SEGUIMIENTO A LA POLITICA DE ATENCION INTEGRAL

El restablecimiento es el proceso que inicia con la atención humanitaria y termina cuando se han generado condiciones que permitan al desplazado contar con alternativas viables para la reconstrucción de su vida, sus sistemas sociales y económicos. A partir de lo anterior se han concebido diversas interpretaciones sobre el alcance de un programa de restablecimiento para algunos significa reponer lo que se ha perdido y para otros no solo recuperar, sino mejorar las condiciones de vida con respecto a las que se tenían antes del desplazamiento; cabe anotar que en la práctica y a largo plazo, ambos alcances no son más que diferentes temporalidades del mismo proceso.

De acuerdo con los gobiernos locales, en el contexto actual de incertidumbre territorial y poblacional en cada una de las regiones y micro regiones en conflicto, ofrecer a la población desplazada soluciones predeterminadas conllevaría a un alto riesgo de fracaso, por esta razón los programas de restablecimiento comprenden dos opciones que responden a las particularidades locales, y que deben ser elegidas a través de un compromiso mutuo entre todos los actores del orden local y departamental cuando sea necesario. Estas opciones incluyen retornos y reubicaciones.

Retornos:

La administración pública ha definido a los retornos como los procesos de reasentamiento de la población en el lugar de donde fueron expulsados por la violencia, estableciendo que aquellos pueden ser individuales, familiares o colectivos. Pese que la Carta de Derechos de la Población Desplazada hace referencia a dos formas de los procesos de retorno, definidos por la Red de Solidaridad Social, como rápido e integral (su nombre depende de la temporalidad del retorno más que de los aspectos substanciales que lo componen); el Departamento de Santander y el Área Metropolitana de Bucaramanga han venido impulsando dentro de sus formas de aplicación de la Política de Atención Integral, el retorno que se realiza dentro de los 90 días siguientes al desplazamiento.

⁶⁶ A nivel Nacional se reconoció la existencia de cuatro espacios principalmente: Convergencia, CND, Andescol e Independientes.

Reubicaciones:

Es el proceso de reasentamiento en un lugar diferente al de origen o residencia, que necesariamente implica la adaptación de la población a las nuevas condiciones espaciales, culturales, sociales y económicas. La reubicación puede darse en el lugar inicial de acogida o recepción o en otro diferente; puede ser urbana en cabeceras departamentales y/o municipales o rural; e individual, familiar o colectiva.

La reubicación de un grupo poblacional de desplazados ha de ser lo menos traumática posible coherente con sus características socioeconómicas, geográficas, étnicas y culturales, para facilitar los procesos de readaptación, aceptación e integración local, y evitar, en lo posible, disociar a esta población de su medio original. Debido a lo anterior en los procesos de reubicación es necesario buscar alternativas integrales de generación de ingresos y ocupación bajo la modalidad de empleo dependiente o proyectos que fortalezcan la capacidad organizativa, social y empresarial de la población desplazada, con opción de acceso a capital semilla y créditos. Dichas alternativas deben ir acompañadas de "mecanismos de arraigo" diferentes a la tierra, con base en soluciones de trabajo como elemento de estabilización familiar y coadyuvante de la integración socioeconómica y recuperación del tejido social.

Toda propuesta debe apuntar a fortalecer el capital humano y social de las comunidades que se establezcan, generando esquemas de valores que propicien el establecimiento de alianzas entre los actores del nivel local que finalmente posibiliten nuevas alternativas habitacionales y de convivencia y de esta forma aporten para la reconstrucción del tejido social.

Los componentes del Restablecimiento ofrecidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga, se centran en la opción de la Reubicación, como consecuencia de la falta de capacidad de presupuesto de municipios como Girón, Piedecuesta, Floridablanca e incluso Bucaramanga, para la atención de las Comunidad que se someten a procesos de retorno. Se evidenció que algunas autoridades consideran que la responsabilidad frente a la realización de un componente integral de restablecimiento esta en cabeza de la localidad a la que se retorno o expulsora, exponiendo a la población a un estado de vulneración similar al que se encontraba antes del desplazamiento.

Componentes del restablecimiento:

Es claro que al presentarse hechos que generan desplazamientos las familias o grupos de población desplazada enfrentan situaciones y necesidades distintas, por lo tanto para el diseño de las alternativas que contempla el Plan Integral Único se

tienen en cuenta los aspectos sociales, económicos y políticos de acuerdo a los siguientes opciones de atención:

- Atención de Emergencia
- Generación de ingresos.
- Vivienda.
- Capacitación.

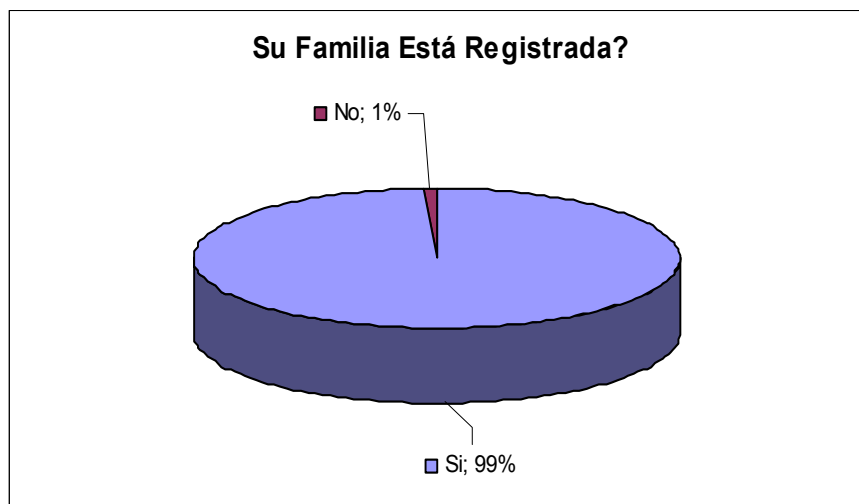
6.2.1 Atención de Emergencia

Tabla 3. Caracterización de la Atención de Emergencia

Protección							
	Asociación	Número de familias	Familias registrad	Lugar donde se Interpuso el denuncia			Ayuda Humanitaria
				Ministerio Público	Rama Judicial	Rama Ejecutiva	
Girón	Asodeg	85	85	80		5	80
	Asodemaná	40	40	36	1	3	40
Floridablanca	González Chaparro	224	224	219	3		209
	Villa Paz	41	41	41			39
	Acadeticol	25	25	20		5	23
	Asodesflor	30	30	27		3	25
Piedecuesta	Asodespie	74	74	69		5	68
	Asovidespie	35	35	32		3	29
Bucaramanga	Renovación	20	19	10		9	19
	Asodesbú	75	73	32	2	39	69
	Caminos de Paz	73	69	63		6	58
	Total	722	715	629	6	78	659

Fuente: Esta información es resultado del diagnostico realizado con la información recolectado en las encuesta practicadas.

Grafica 9. Registro de las Familias en el Sistema de Información de la Red de Solidaridad

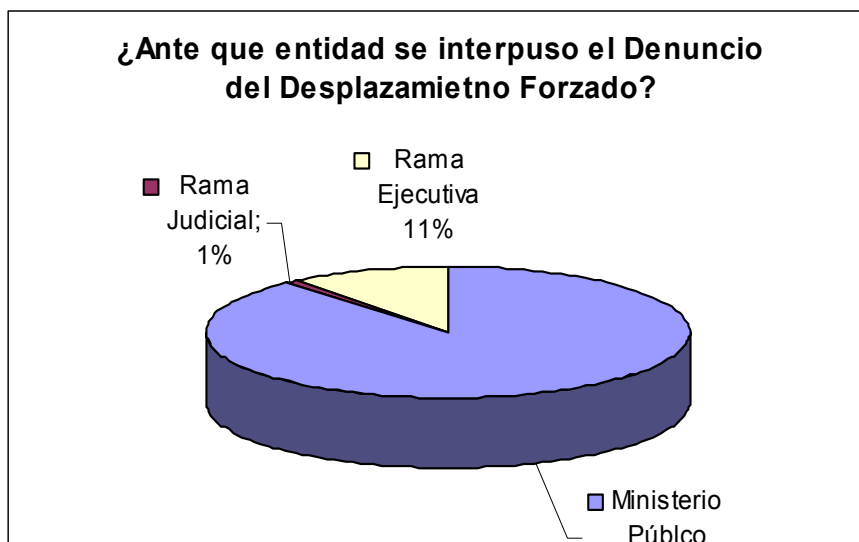


Fuente: Resultado de la Información obtenida en las entrevistas realizadas a la Población Desplazada.

Dentro de la investigación fue posible determinar que los procesos de participación política al interior de las Organizaciones de Población Desplazada generan procesos de concientización y conocimiento, los cuales posibilitan la realización por parte de las familias de los trámites correspondientes a fin de ser registradas en el Sistema de Información de la Red de Solidaridad.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que un porcentaje alto de población desplazada registrada no ha sido sujeto de la atención de emergencia como resultado de la falta de visibilización del estado de vulnerabilidad de la población desplazada y del incumplimiento en el desarrollo de los componentes de atención de parte de las entidades encargadas de la Atención Integral.

Grafica 10. Entidad ante quien se interpuso el denunció del Desplazamiento



Fuente: Información Obtenida de las entrevistas aplicadas a la Población Desplazada.

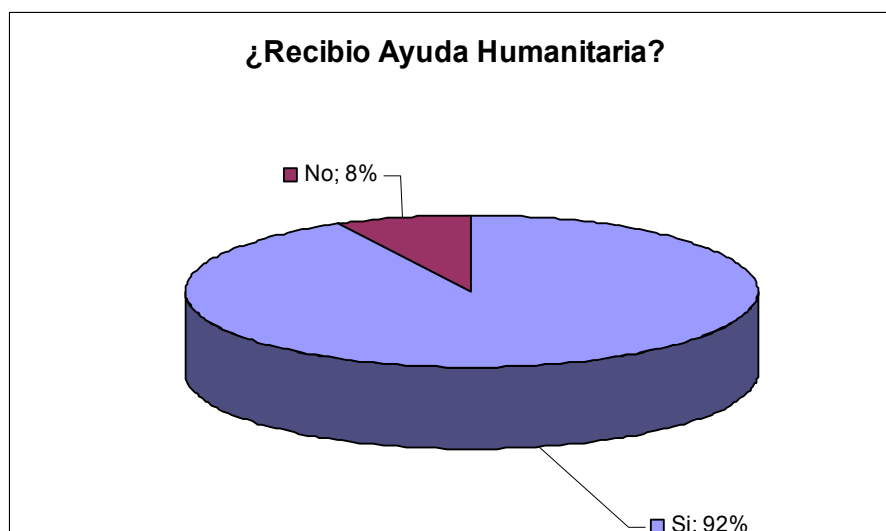
Otra tendencia encontrada en la Población Desplazada del Área Metropolitana de Bucaramanga, hace referencia a la interposición de la denuncia sobre los hechos que dieron lugar al Desplazamiento Forzado. Se encontró que las personas víctimas de este tipo de delito denuncian los hechos ante las Defensorías o las Personerías Municipales.

Por otro lado, a pesar de que se han denunciado los hechos del desplazamiento, las autoridades no han iniciado las investigaciones correspondientes a fin de determinar el autor y las circunstancias en que se desarrollaron los hechos. Es importante tener en cuenta que a nivel regional las autoridades y entidades locales no realizan los trámites correspondientes a fin de proteger a la Población víctima del Delito de Desplazamiento Forzado, es decir, no se canaliza y sistematiza la información de tal manera que se proteja a la comunidad y se le atienda conforme a los parámetros señalados por la legislación Nacional. Los entes oficiales encargados de llevar a cabo las políticas de atención no cuentan con un sistema de información confiable y verídica sobre el número de la población desplazada, a pesar de la existencia del Sistema Único de Registro de Población Desplazada el cual se encuentra en cabeza de la Red de Solidaridad Social.

Dicha entidad esta encargada de coordinar a todas las entidades e instituciones encargadas de Atender integralmente a la población desplazada, sin embargo lejos de haber logrado su objetivo, durante los últimos dos años han empleado estrategias de exclusión o negación de la inscripción de familias o miembros de las familias en el Sistema, razones por las cuales a innumerables familias se les

negó o restringió el acceso al ejercicio de sus derechos a la educación, salud y vivienda, por no encontrarse actualmente incluidos en el S.U.R.⁶⁷

Grafica 11. Población desplazada Registrada que recibió ayuda humanitaria



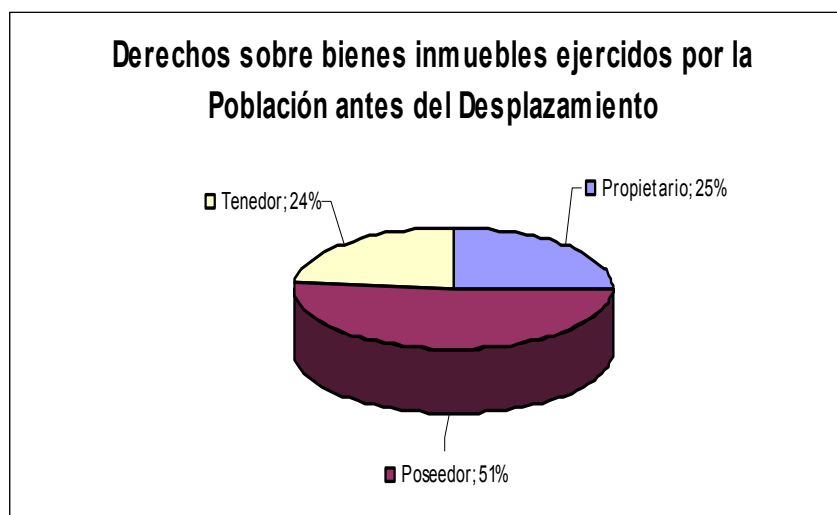
Fuente: Información recavada del proceso de aplicación de encuestas.

Se evidenció de la misma manera que no todas las familias que han realizado los trámites correspondientes para el registro han sido beneficiadas con los Paquetes de Ayudas Humanitarias en la mayoría de los casos por falta de conocimiento de sus derechos o por parte de presupuesto de las entidades encargadas de realizar la correspondiente entrega. El Estado frente a la reparación de los perjuicios causados con el desplazamiento y fin de determinar la política de prevención para comunidades en riesgo, deben analizar la relación de derecho que existía entre la familia desplazada y el predio donde desarrollaba sus actividades económicas, en este sentido, es necesario tener en cuenta que la mayoría de personas desplazadas que se asientan en el Área Metropolitana de Bucaramanga, han sido poseedoras o propietarias y que dichas calidades deben ser protegidas a través de la inscripción del estado de Desplazamiento en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos correspondiente. En este sentido, debe resaltarse la negligencia de parte de la Red de Solidaridad en su papel principal de

⁶⁷ En Barrancabermeja por ejemplo, la red de solidaridad sacó personas y núcleos completos de familias de población desplazada, argumentando que nunca habían sido registradas. El problema se agravó cuando las familias presentaron las antiguas cartas que certificaban la calidad de desplazado y la autoridad a cargo de la Red de Solidaridad, manifestaba que la firma de la Coordinación era falsa. Estas situaciones han agravado la problemática de la población y la han puesto en situaciones de mayor vulnerabilidad a las comunidades víctimas del desplazamiento forzado.

sistematización de la información y de coordinación de la política de prevención y atención.

Grafica 12. Análisis de los derechos en Bienes Inmuebles ejercidos por la población antes de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar al Desplazamiento Forzado



Fuente: Información obtenida en el proceso de aplicación de encuestas a la Población Desplazada en el Área Metropolitana de Bucaramanga.⁶⁸

6.2.2 Generación de Ingresos

Este componente tiene como objetivo crear condiciones para que las unidades familiares recobren su capacidad productiva, que le permitan abastecerse de los bienes y servicios básicos, mediante la generación de sus propios ingresos.

La estrategia fundamental de este componente se basa en la combinación de diferentes servicios y recursos como capacitación productiva y empresarial, la financiación en dinero y en especie, acceso a tierras, acompañamiento y asistencia técnica. Para la operación se apoya en la gestión que adelanta el comité departamental con las entidades de nivel local que tienen competencia en la materia y en la prestación de servicios contratados con operadores como las ONG's, consorcios y consultores para identificar los renglones productivos, la formulación de proyectos, la capacitación y el acompañamiento técnico mediante un enfoque participativo y de equidad.

⁶⁸ En reconocimiento de la realidad colombiana en materia de bienes, se incluyó en el análisis de las familias propietarias, aquellas que han perfeccionado el negocio a través de Escritura Pública, y quienes cuentan con justo título.

En el Área Metropolitana de Bucaramanga, la Red de Solidaridad Social contrato los servicios con la operadora CORPLAN. Esta entidad se encargó del manejo del componente de restablecimiento socioeconómico de los Municipios de Bucaramanga y Floridablanca; y en tal sentido definió, previo estudio de los renglones productivos y de la capacitación para la población desplazada tres tipos de proyectos para el desarrollo de este componente.

- **Proyectos Productivos de Autoempleo:**

Son aquellos que se ubican en un municipio en el área urbana o rural o una micro región que alberga varios municipios y pueden ser unifamiliares o asociativos. Estos se orientan a estimular y fortalecer procesos de producción, servicios, transformación y/o comercialización a pequeña escala, y organización social y empresarial alrededor de actividades y renglones productivos viables con el fin de generar ocupación e ingresos a la población vinculada.

El proceso inició en el 2002 con el Estudio Económico de los sectores productivos del Área Metropolitana de Bucaramanga, en este proceso participó la Población Beneficiaria y se definió la necesidad de capacitar a las comunidades, en la formulación de proyectos como resultado de la inexperiencia de la población en la formulación de proyectos con los requisitos exigidos por la operadora. Finalmente se identificó como sector económico influyente, la prestación de servicios de restaurante y la instalación de servicios electrónicos.

Después de varios años de capacitación y una vez, las familias empezaron con la formulación de proyectos evidenciaron la solicitud de requisitos incompatibles con el estado de vulnerabilidad de la Población en situación de Desplazamiento. Por otro lado, el capital semilla destinado para la iniciación del proyecto, era recuperado por la entidad a través del cobro de intereses y los montos asignados para el préstamo no superaban los dos millones para ser compartidos hasta por seis familias. Estas circunstancias, no permitieron avanzar en el objetivo del restablecimiento de las Familias desplazadas del Área Metropolitana de Bucaramanga, y por el contrario, aumentó la vulnerabilidad de algunas familias, quienes perdieron la esperanza de encontrar formas para alcanzar su restablecimiento.

En esta misma perspectiva, el Municipio de Floridablanca, capacitó a mujeres de la Comunidad González Chaparro, en el arte de la belleza. Sin embargo, después de varios años de formación, solo una de las ocho mujeres que iniciaron el proceso, ha encontrado forma de aplicar las técnicas a fin de satisfacer sus necesidades básicas. El proyecto, precisaba como indicador de logro la constitución de un grupo asociativo de mujeres, centrando la atención de las beneficiarias en la constitución de una forma jurídica y no en la búsqueda de los recursos para ejecutar el proyecto. En este sentido es importante destacar que la

proyección se realiza bajo postulados idealistas, sin que la entidad financiadora defina con claridad los recursos con que acompañan cada uno de los procesos.

Por su parte, el Municipio de Girón, en el año 2003 adquirió locales en la plaza de mercado a fin de superar las condiciones de vulnerabilidad de la Población Desplazada de su localidad, sin embargo, su proyecto solo beneficio a un dos punto cinco por ciento de las familias asentadas en este municipio; quienes por la falta de recursos para financiar la compra de materia prima, cedieron los locales a terceros.

- **Proyectos Productivos Integrales:**

Los planes de restablecimiento de la Red de Solidaridad en concordancia con los Planes de Atención Nacional, han determinado que en las regiones en donde se han identificado renglones productivos promisorios y existan procesos de retorno o reubicación con experiencias organizativas, se concertarán y diseñarán proyectos integrales. Estos contarán con la participación de un actor (empresa privada, empresarios particulares, consorcios, ONG u organizaciones de desplazados) que desempeñará las funciones de integrador de servicios de asistencia técnica e insumos, gestión financiera y comercialización y articulará grupos de productores en una cadena productiva.

Si bien en el Área Metropolitana de Bucaramanga, se conocen dos experiencias de proyectos productivos integrales, es necesario resaltar que fueron el resultado de la financiación de la Cooperación Internacional, a través del apoyo de la Corporación Corambiente.

La falta de capacidad de la entidad contratada por parte de la Red de Solidaridad para acompañar procesos productivos integrales no permitió la aprobación y ejecución de proyectos de esta escala a pesar de las proyecciones realizadas por las organizaciones de población en situación de Desplazamiento.

Los proyectos productivos integrales, se constituyeron en los primeros años en formas ejemplares para restablecimiento socioeconómico, sin embargo, en el año 2004, se identificaron los siguientes problemas:

- Presencia de Grupos armados ilegales en los sectores donde se desarrollan los proyectos productivos.
- Renuncia de los beneficiarios de los proyectos como resultado del temor generalizado de ser nuevamente víctimas del desplazamiento forzado. Otra causa de la renuncia, fue la falta de capacidad de algunos desplazados, que se inscribieron dentro de los procesos buscando opciones de trabajo, sin que estuvieran profesionalizados en el sector agrícola.

- Falta de procesos de fortalecimiento Organizativo en los proyectos.

- **Empleo Dependiente:**

Esta es una estrategia de gestión cuyo objetivo es concertar con las entidades gubernamentales del orden nacional el acceso de la población a los procesos de restablecimiento que se desarrollan en el territorio y gestionar con los entes departamentales y municipales el acceso de la misma a programas de empleo desarrollados e implementados por ellos.

Este mecanismo de restablecimiento socio económico en el Área Metropolitana de Bucaramanga, no dio resultados como consecuencia de la falta de voluntad política de las Administraciones locales; solo tres personas fueron contratadas para prestar sus servicios como empleados públicos dentro de los municipios y en la modalidad de trabajadores oficiales; en este sentido es importante resaltar, que la Administración Municipal no tuvo en cuenta a las personas profesionalizadas⁶⁹ para la contratación laboral y en consecuencia, muchas de ellas aumentaron el porcentaje de desempleo del Área Metropolitana de Bucaramanga.

En varios casos, se constato que personas con niveles de profesionalización como Administradores, Ingenieros Eléctricos y Abogados se han dedicado al comercio. Otro aspecto, importante para el análisis hace referencia a las actividades laborales que han desarrollado las cabezas de familia de Población Desplazada a fin de sostener sus núcleos familiares. En el caso de las mujeres han debido prestar sus servicios como empleadas domesticas, los hombres se han empleado como obreros de construcción, mientras que otro grupo importante se han dedicado al mercado ambulante; como resultado de la oferta laboral, las familias desplazadas deben alcanzar su sostenimiento con un promedio de doscientos mil pesos mensuales.

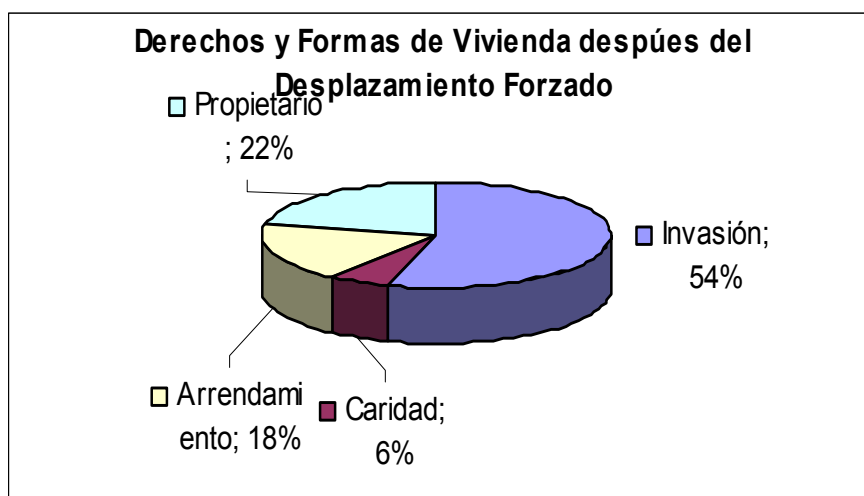
En la primera semana de agosto, la Red de Solidaridad del Municipio de Bucaramanga, inicio con la implementación del Programa Familias en Acción, financiado por el componente Humanitario del Plan Colombia. El programa para familias desplazadas entrega subsidios en dinero efectivo para la nutrición y educación de los menores y, hace un acompañamiento en promoción de la educación y la salud familia. El programa, que ha sido presentado como parte del componente de restablecimiento, esta condicionado a la oferta institucional de las organizaciones locales. Luego, su aplicación depende de la capacidad y oferta en

⁶⁹ Es importante tener en cuenta, que los casos de las docentes contratadas en el Municipio de Girón, no pueden ser referenciados como formas de materialización de la política de restablecimiento, ya que sus vinculaciones fueron los resultados de las órdenes realizadas por el Ministerio de Educación y no el resultado de la intervención de la responsabilidad local.

salud y en educación de los municipios para atender a la población potencialmente beneficiaria del Programa. En este sentido, es importante resaltar que uno de los problemas más graves de la oferta institucional consiste en el desconocimiento que de ella existe por parte de las Autoridades locales.

6.2.3 Vivienda

Grafica 13. Derechos y Formas de Vivienda después del Desplazamiento Forzado



Fuente: Información obtenida del proceso de caracterización y Diagnostico de la Población Desplazada.⁷⁰

La agudización del conflicto armado en Colombia por la especulación del capital financiero, el desarrollo de Megaproyectos, la avanzada paramilitar y el control de cultivos ilícitos, produjo cientos de desplazamientos colectivos e individuales de miles de familias al Área Metropolitana de Bucaramanga en el periodo que comprende los años 2000 a 2002, las cuales adelantaron procesos de asentamiento en predios públicos y privados con el único objetivo de albergar a sus familias y comenzar la recomposición de su vida.

En estos casos, la atención integral se convirtió un problema de humanidad, por el número de familias que llegaron a la ciudad de Bucaramanga⁷¹ y las acciones

⁷⁰ Como es posible evidenciar, de la lectura de este cuadro. Gran parte de la Población en situación de Desplazamiento habitan en zonas subnormales del Área Metropolitana de Bucaramanga, como resultado de procesos de asentamiento e invasión. Es importante tener en cuenta para el análisis; que las familias a quienes se les ha asegurado el derecho de vivienda, no han recibido unidades integrales de vivienda que cumplan con los parámetros demandados por los principios internacionales de atención a la población víctima del conflicto.

⁷¹ Para el año 2002, se desplazaron varias comunidades organizadas del Magdalena Medio, luego la naturaleza del desplazamiento y las formas de organización y de liderazgo que se

organizadas que realizaron con el objeto de visibilizar la problemática y obtener una adecuada resolución a su condición de víctimas del conflicto. En este periodo, las familias desplazadas por la violencia debieron recurrir en la toma de predios públicos y privados con el objeto de salvaguardar sus vidas y la de sus hijos, exponiéndose a las inclemencias del clima y a la delincuencia común que se desarrolla en los municipios que hacen parte del Área Metropolitana de Bucaramanga.⁷²

Hasta el año 2004, no existía en el Área Metropolitana de Bucaramanga, una política de vivienda local, encargada de proteger los derechos de la Población Desplazada; en este sentido los procesos de restablecimiento desarrollados en este periodo fueron el resultado de la reivindicación de Derechos por parte de las comunidades Desplazadas a través del ejercicio de la Acción de Tutela y de la responsabilidad y el criterio de la Rama Judicial. En este sentido, se generó en los Municipios de Floridablanca y de Bucaramanga, tres importantes procesos de reivindicación y atención, que dieron lugar a un proyecto de vivienda y a la adjudicación de cerca de cien subsidios para la adquisición de vivienda usada.

Entre los procesos de protección encontramos los siguientes:

Municipio de Floridablanca

- Mediante fallo de tutela del 19 de Enero de 2002, el Tribunal Administrativo de Santander protegió los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad, a la igualdad, a la protección especial de las personas que se encuentran en situaciones de inferioridad y debilidad manifiesta y a la dignidad humana de treinta familias que ocuparon el 18 de Junio de 1999 el predio ubicado en la carrera 3 número 11-20 del Barrio Santa Ana del Municipio de Floridablanca y el cual había sido cedido en forma de comodato a la “Sociedad de Cristo” para la instalación de un jardín de niños.⁷³ El fallo de tutela ordena la suspensión de una medida de desalojo impuesta por la Inspección Municipal de Policía de Floridablanca; y vincula a la administración local a iniciar los trámites necesarios para hacer efectiva, dentro del termino de la suspensión la reubicación de las familias, la

desarrollaban a su interior, dieron lugar a procesos de reubicación comprometidos con la problemática del desplazamiento.

⁷² Es alarmante que cada dos de diez mujeres, por ejemplo afirmen haber sido víctimas de abuso sexual después del desplazamiento.

⁷³ La mencionada entidad, instauró proceso de lanzamiento por ocupación de hecho ante la Inspección Civil de Policía de Floridablanca, estableciéndose el 13 de diciembre de 1999 como fecha para la diligencia de desalojo. En cumplimiento de sus obligaciones constitucionales el 18 de Diciembre de 1999 el Doctor FRANK GIOVANNI GONZALEZ MEJIA, en calidad de Defensor del Pueblo, interpuso acción de tutela contra la Inspección de Policía y la Alcaldía de Floridablanca a fin de proteger los derechos constitucionales fundamentales de las familias, ordenando a la Administración Municipal adoptar medidas para la protección y atención de las familias.

reubicación de las familias y la materialización de los derechos fundamentales de estas víctimas del conflicto.⁷⁴

- A través de sentencia de Tutela de fecha julio 17 de 2001 el Juzgado Primero Civil Municipal de Floridablanca amparo los derechos fundamentales de las familias desplazadas y destechadas que habitaban en el asentamiento humano “Brisas de Transuratoque” y “Villa Nazareth”; suspendiendo por el termino de 6 meses de la medida de desalojo impuesta por la Administración Municipal dentro de las diligencias adelantadas a instancia de la SOCIEDAD PAEZ Y BARRERA LTDA y ordenando al Alcalde Municipal de Floridablanca que dentro del término de la suspensión, en concurso con las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población menos favorecida, tales como el INCORA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, el INURBE, el IFI, el ICBF, y las demás entidades Departamentales y Nacionales, se adelantaran las gestiones necesarias para la pronta y definitiva reubicación; se previó de esta manera que el desalojo brindara a los afectados una solución de reubicación y otras opciones dentro del marco del respeto de los derechos constitucionales fundamentales.⁷⁵ En el mes de Diciembre de 2001 la Alcaldía Municipal de Floridablanca, en cumplimiento del fallo de tutela, adquirió un lote con un área aproximada de cuatro hectáreas siete mil novecientos metros cuadrados, ubicado en la región el Verde de la Vereda Rió Frió. En este mismo sentido, la Alcaldía Municipal de Floridablanca decidió hacer una alianza con la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO Y PROGRESO DEL CARIBE – FUNDICAR con el objeto de gestionar, promover, diseñar, construir, ejecutar y administrar el proyecto de vivienda de interés social para las familias tuteladas por el fallo del 17 de Julio de 2001.

En ambos casos las unidades de vivienda, no han sido entregadas a las familias por falta de cumplimiento de las obligaciones de vigilancia y control por parte de la administración Municipal.

Municipio de Bucaramanga

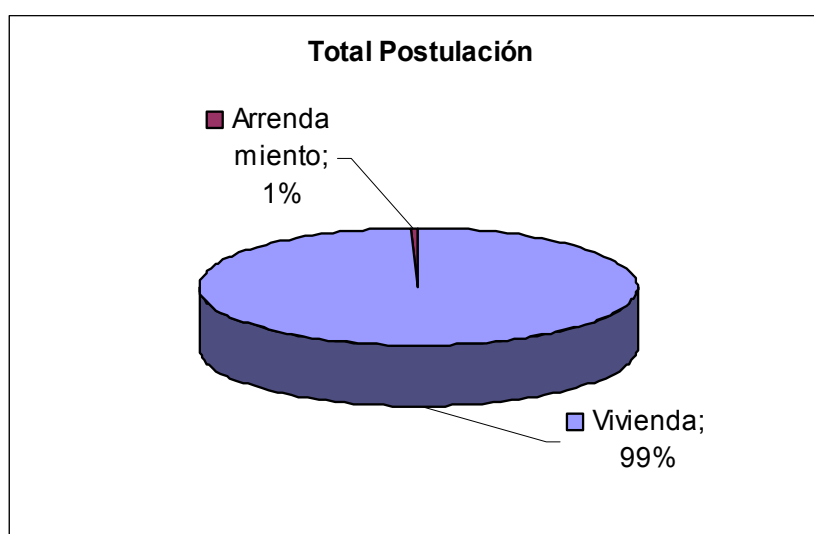
- Mediante fallo de tutela del primero de marzo de 2004 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander, tuteló

⁷⁴ El fallo fue confirmado por el consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo el la Sección Quinta el cuatro de mayo de 2000.

⁷⁵ En el mes de Julio el fallo de Tutela fue apelado por la SOCIEDAD PAEZ Y BARRERA LTDA, con la pretensión de amparar el derecho a la propiedad privada, no obstante y en el mismo sentido del Juez a quo, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Especializado, mediante sentencia del 3 de septiembre de 2001, confirmo en todas sus partes el referido fallo y ordeno la Juzgado Primero Civil Municipal y al Defensor del Pueblo iniciar los trámites necesarios a fin de ejercer un control en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del fallo.

los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la salud de cuarenta familias desplazadas del Municipio de Barrancabermeja, que habían deambulado por el termino de tres meses en el Área Metropolitana sin que ninguna de las Administraciones locales adelantara los trámites correspondientes a fin de brindarles protección. El Consejo de la Judicatura ordeno a la Red de Solidaridad Social y a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada, realizar los trámites correspondientes a fin de garantizar la atención de emergencia y el restablecimiento socioeconómico de las familias.⁷⁶

Grafica 14. Relación de personas postuladas para Vivienda y Arrendamiento

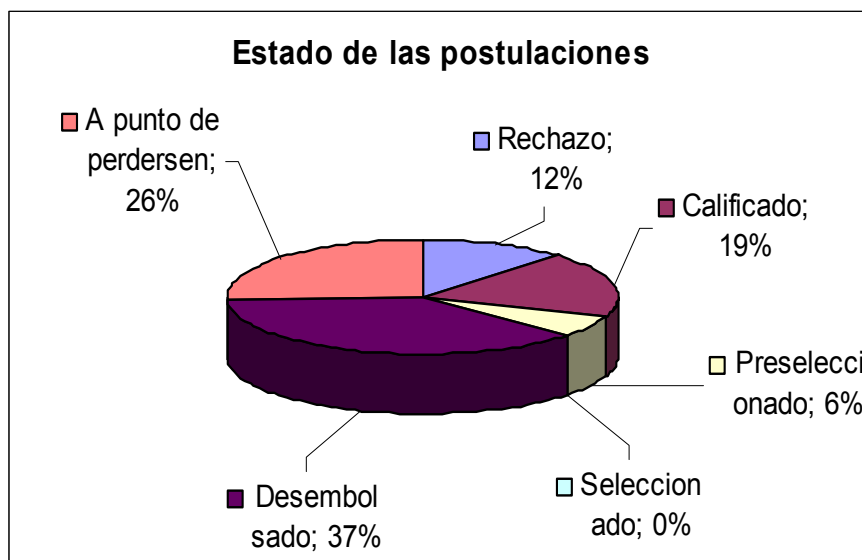


Fuente: Resultado de la Investigación. Información obtenida de la aplicación de Encuestas a la Población Desplazada del Área Metropolitana de Bucaramanga.

El 99% de las familias que se postularon a proyectos de vivienda, lo hicieron para la adquisición de vivienda nueva o usada, como consecuencia de las jornadas de evaluación y análisis de la política de vivienda, realizadas por el Colectivo de Abogados. Las familias concluyeron que la adjudicación del subsidio de arrendamiento se constituía en un argumento político del Estado para comunicar porcentajes de cumplimiento frente al componente de restablecimiento socioeconómico y en tal sentido se exoneraba la protección y atención de la Población Desplazada; sin que se restableciera a las familias.

⁷⁶ Fallo de Tutela del Consejo Seccional de la Judicatura. M. P. PAULINA CANOSA SUAREZ. Radicado 2003-00687.

Grafica 15. Estado Actual de las Postulaciones



Fuente: Resultado de la Investigación. Información obtenida del proceso de caracterización y diagnóstico de la Población Desplazada. ⁷⁷

Solo hasta el año 2004, se diseñó un Programa Especial de Vivienda para Atención a la Población Desplazada del Área Metropolitana de Bucaramanga; el cual pretende promover el mejoramiento de las condiciones de alojamiento de la población a través de vivienda disponible para la venta, arrendamiento de la misma, reubicación de las familias por su localización en zonas de alto riesgo, desarrollo urbano incompleto e informal, facilitar su acceso a programas ordinarios de vivienda del gobierno nacional y/o territorial y promover el retorno y reubicación de los hogares en las zonas rurales de los municipios en terrenos para desarrollos productivos.

Está dirigido específicamente a los hogares desplazados que se encuentran registrados en el Sistema Único, otorgando prioridad a los de mayor número de miembros, jefatura femenina, población afrocolombiana y población indígena.

⁷⁷ Es necesario tener en cuenta que la investigación fue elaborada con las organizaciones que a través de sus procesos de incidencia política alcanzaron la protección de sus derechos. El cuadro señala la forma como la selección de los beneficiarios para subsidios, se ha constituido en un problema para la población que busca aplicarlos. El valor de las viviendas usadas y los altos costos de los proyectos de vivienda han dado lugar a fenómenos relacionados con la renuncia al subsidio. El Estado debe garantizar además de la adjudicación del subsidio la forma de hacerlo viable y en este sentido la aplicación del mismo.

Existen dos mecanismos de intervención para atender a esta población: Vivienda Social e Infraestructura. Estos se desarrollan en coordinación con entidades Nacionales como el Ministerio de Desarrollo, Programa Empleo en Acción del Plan Colombia, FONVIVIENDA, FINDETER, Ministerio de Medio Ambiente y de Vivienda Agricultura, Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), Banco Agrario, entidades de cooperación internacional y entes territoriales.

- **Vivienda Social Urbana:**

Se desarrolla a través del Ministerio del Medio Ambiente y FONVIVIENDA y tiene como objetivo facilitar el acceso a vivienda nueva o usada, apoyar la realización de mejoras, la construcción en sitio propio y proporcionar ayuda para arrendamiento, a hogares desplazados inscritos en el Sistema Único de Registro.

Estas acciones se desarrollan a partir de beneficios como el subsidio familiar de vivienda de interés social que asciende a ocho millones de pesos y el Plan de Acción Zonal que debe ser impulsado por la Red de Solidaridad Social y el FONVIVIENDA; y que a pesar de la exigencia de las comunidades no ha sido desarrollado por parte de las Administraciones locales.

El Departamento de Santander definió como monto para garantizar el componente de vivienda un promedio de tres millones de pesos, mientras que cada una de las administraciones locales avalaron la entrega de dos millones como ayuda complementaria. Sin embargo, en este punto es necesario tener en cuenta que la asignación de recursos responde a unos criterios de selección del nivel nacional⁷⁸ y el monto total asignado no es suficiente para la adquisición de una vivienda que cumpla con los requisitos señalados por el Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente⁷⁹; luego un porcentaje alto de las familias que son seleccionadas terminan perdido la posibilidad de ejecutar el subsidio. En el año 2004, cerca de

⁷⁸ En este punto, es necesario tener en cuenta que en virtud del Decreto especial para atención a la Población en situación de Desplazamiento, los cupos nacionales están directamente relacionados con el proceso de postulación al subsidio de arrendamiento y a la existencia de un Plan de Acción Zonal. Y como resultado de la falta de formulación y diseño de este, no se ha garantizado el Derecho a la vivienda a la Población Desplazada por parte de las administraciones locales.

⁷⁹ Entre los requisitos señalados, se ha determinado que las viviendas deben estar ubicadas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y en zonas no declaradas de alto riesgo, para el cumplimiento de este requisito se ha fijado que un funcionario público debe certificar estas calidades; implicando para las familias el pago de una tarifa de peritazgo. Por otro lado, en el Área Metropolitana de Bucaramanga, las viviendas que cumplen con estos requisitos se encuentran ubicadas en zonas cuyas viviendas son de altos costos, luego, se convierte en un imposible la adquisición de vivienda.

cincuenta familias fueron obligadas a renunciar a los subsidios otorgados en el mes de enero por INURBE, como resultado de esta situación.⁸⁰

Otro problema que se ha presentado para la aplicación de subsidios, hace referencia a los problemas de inseguridad donde se han desarrollado los proyectos de vivienda; para el año 2005, la Secretaria de Vivienda de Santander, diseñó un proyecto de vivienda de interés social en la zona de café Madrid, denominado la Estación, a pesar de que en la actualidad se están adelantando las gestiones para la adecuación del terreno, las familias beneficiarias han solicitado en varias oportunidades el traslado del subsidio por las condiciones y características de la región donde fueron aprobados.⁸¹

- **Infraestructura Urbana:**

Las acciones a desarrollar en este mecanismo pretenden financiar la ejecución de Obras de Urbanismo de suelos urbanos, destinados a la construcción de vivienda social que albergan o albergarán población desplazada por la violencia.

Esta estrategia es adelantada por la Red de Solidaridad Social, FINDETER y Plan Colombia a través del Programa Empleo en Acción y pretende la construcción, mejoramiento o restitución de redes de acueducto y alcantarillado y construcción y mejoramiento de vías peatonales y vehiculares. Este tipo de proyectos no ha podido adelantarse en el Área Metropolitana de Bucaramanga, por el estado y característica de los predios ocupados por las comunidades desplazadas.

6.2.4 Capacitación

Con el fin de contribuir en la recuperación y desarrollo integral de los desplazados y de dotar a esta población de capacidades y habilidades esenciales para restablecerse, partiendo de su problemática y escolaridad se implementa el programa de Capacitación Laboral.

Este mecanismo busca entre otras cosas aumentar las posibilidades de empleo de la población desplazada, en el sector formal de la economía, en oficios novedosos que correspondan a la demanda laboral para aumentar los ingresos económicos de la población beneficiaria, proporcionando capacitación para la generación de proyectos productivos o la creación de microempresas y cooperativas.

Las personas desplazadas interesadas en acceder a los beneficios ofrecidos por este programa, deben acudir a las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad

⁸⁰ Memorias del Taller por el Derecho a la Vivienda. Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez.

⁸¹ Testimonio de un Rafael Peñaranda. Líder de la Población Desplazada asentada en la Zona del Café Madrid.

Social, para solicitar información sobre las modalidades de capacitación que se están implementando en el departamento. Existen dos modalidades dentro de este componente: Capacitación Laboral y Primaria y Bachillerato por Ciclos, que cuentan con las siguientes características:

Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados:

Esta modalidad fue diseñada por la Red de Solidaridad con la Asesoría del Sena. En la actualidad esta en proceso de formulación y definición de los contenidos, ya que, el proyecto permite que la Población Desplazada determine en que áreas requiere de capacitación y profesionalización, con el propósito de acceder al mercado laboral. El Sena garantiza la contratación de docentes especializados en las áreas seleccionadas, el préstamo de sedes y de herramientas y la financiación de algunos materiales y herramientas. A la fecha la convocatoria fue abierta en los Municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Los requisitos para acceder son los siguientes:

- Estar incluido en el Registro Nacional de Población Desplazada
- Tener entre 17 y 80 años de edad
- Inscribirse en el programa y seleccionar el tipo de formación que requiere.

Primaria y Bachillerato por Ciclos:

Esta modalidad tiene una duración de 5 años, que corresponden a dos (2) de primaria y tres (3) de bachillerato. Sin embargo este tiempo está sujeto al estudio que realice el Ministerio de Educación y al grado de escolaridad de la población desplazada.

Los requisitos para acceder son los siguientes:

- Estar incluido en el Registro Nacional de Población Desplazada
- Ser mayor de 15 años

6.2.5 Derecho a la Salud y a la Educación

No obstante, de que el Derecho a la salud y a la educación, no han sido incluidos en los programas de atención integral a la población desplazada, es necesario, identificar las falencias del sistema y conocer la forma como se ha dado cumplimiento por parte de las autoridades locales a la materialización de este tipo de derechos.

6.2.5.1 Derecho a la salud de la población desplazada

Tabla 4. Atención en Salud en el Municipio de Piedecuesta

Piedecuesta				
Asociación	Numero de Personas	Sistema Subsidiado	Sistema Contributivo	Violaciones del Derecho
Asodespie	477	439	4	32
Asovidespie	282	239		49
Total	759	678	4	81

Fuente: Resultado de la Investigación.

Tabla 5. Atención en Salud en el Municipio de Bucaramanga

Bucaramanga				
Asociación	Numero de Personas	Sistema Subsidiado	Sistema Contributivo	Violaciones del Derecho
Renovación	123	109	4	9
Asodesbú	292	214	8	10
Caminos de paz	375	308		39
Total	790	631	12	58

Fuente: Resultado de la Investigación

Tabla 6. Atención en Salud en el Municipio de Girón.

Girón				
Asociación	Numero de Personas	Sistema Subsidiado	Sistema Contributivo	Violaciones del Derecho
Asodeg	530	330	2	49
Asodemaná	207	190	17	5
Total	737	520	19	54

Fuente: Resultado de investigación.

Tabla 7. Atención en Salud en el Municipio de Floridablanca.

Floridablanca				
Asociación	Numero de Personas	Sistema Subsidiado	Sistema Contributivo	Violaciones del Derecho
González Chaparro	1975	1895	13	115
Villa paz	268	103	4	16
Acadeticol	144	88	6	5
Asodesflor	162	79		9
Total	2549	2165	23	145

Fuente: Resultado de la investigación.

Como se puede identificar un porcentaje alto de la Población en situación de Desplazamiento ha sido beneficiaria de los programas de Salud Subsidiada adelantados por las Administraciones locales, sin embargo, fue posible comprobarse que no se ha cubierto con la misma capacidad la afiliación a las entidades Administradoras del Régimen Subsidiado, circunstancia que genera una constante vulneración al derecho a la salud.

El cubrimiento del servicio de salud es una de las necesidades más apremiantes de la población desplazada y con más debilidades frente al cumplimiento de la Ley 387, en temas concretos como aseguramiento, entrega de medicamentos, atención hospitalaria y recepción de exámenes. Es importante mencionar que el 75% de la población recibe solamente algunas veces la atención en medicamentos, en tanto que no tienen acceso al servicio de salud o porque teniendo carné subsidiado ciertos medicamentos no son cubiertos por el servicio del POS-S, hecho que es alarmante si se tienen en cuenta la limitación económica de la población desplazada, para cubrir estos gastos.

En general, el servicio de salud recibido por la población desplazada es deficiente, pese que las condiciones de acceso han sido mejoradas por la ampliación de cobertura del sistema en cabeza de administraciones locales, la atención hospitalaria en los mayoría de Municipios es de primer nivel, con recursos hospitalarios básicos y un limitado o inexistente laboratorio clínico para la recepción de exámenes. Los derechos de las mujeres son especialmente vulnerados, porque los centros de salud, no cuentan con la posibilidad de la realización de una citología vaginal confiable, en el mismo sentido, las acciones de prevención integradas en los PAB no establecen programas específicos de atención de las necesidades de protección de las mujeres y de los niñas y niños desplazados.

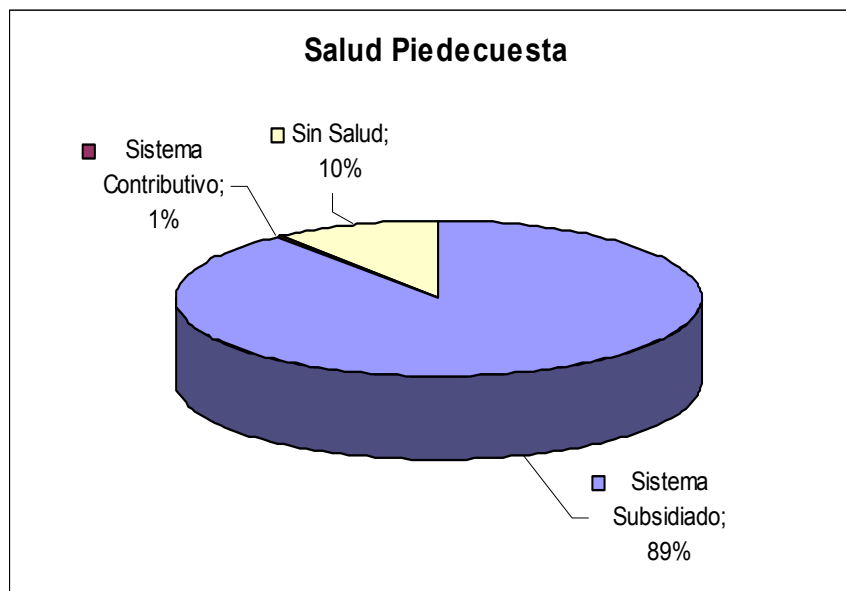
Lastimosamente, anexo a las precarias condiciones de atención en salud, se le suma el hecho que aún siendo el desplazamiento forzado un tema que ha generado sensibilización a nivel nacional, en algunos municipios sigue existiendo una clara y marcada discriminación a la población desplazada, que parte también del hecho, de existir una política pública en salud no protectora y diferencial para la población desplazada.

Finalmente se observa, desconocimiento del contenido y mecanismos de satisfacción del derecho a la salud de la PDV, por parte de las OPD y de las instituciones miembros de la Red pública, E.S.E. y algunas E.I.C.E. de II nivel, ya que existen en prácticas varios procedimientos de atención a la población desplazada, los cuales generan confusión y sirven de excusas para evadir o desconocer la prestación del servicio. Esta situación evidencia a su vez, la limitada coordinación entre las entidades de salud del orden departamental y las municipales.

En el caso del Hospital Guane del Municipio de Floridablanca, la población desplazada ha denunciado en varias oportunidades la falta de atención y la discriminación por su condición de vulnerabilidad.

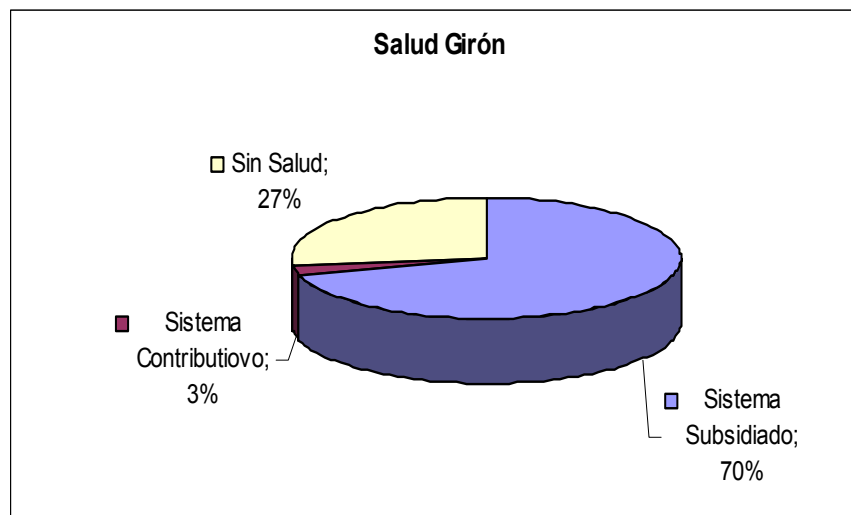
Cobertura en salud por Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga:

Grafica 16. Atención en salud en Piedecuesta



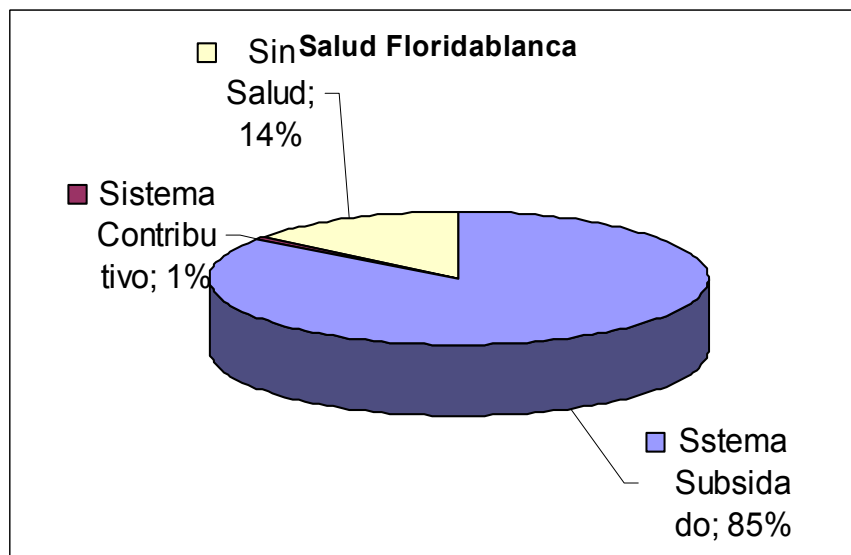
Fuente: Resultado de la Investigación

Grafica 17. Atención en Salud en Girón



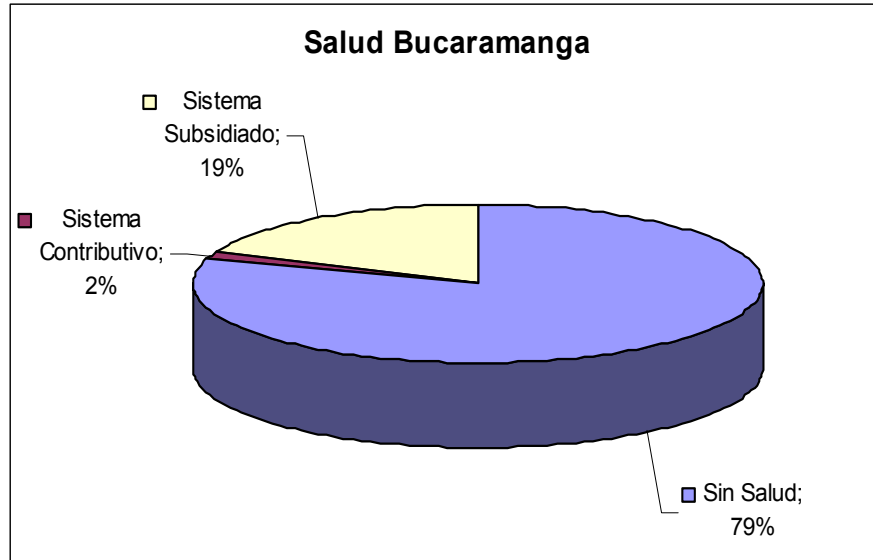
Fuente: Resultado de la Investigación

Grafica 18. Atención en Salud en Floridablanca



Fuente: Resultado de la Investigación

Grafica 19. Atención en Salud en Bucaramanga



Fuente: Resultado de la Investigación

6.2.5.2 Tratamiento de enfermedades graves o catastróficas.

Grafica 20. Hogares que cuentan con la posibilidad de continuar tratamientos para enfermedades catastróficas



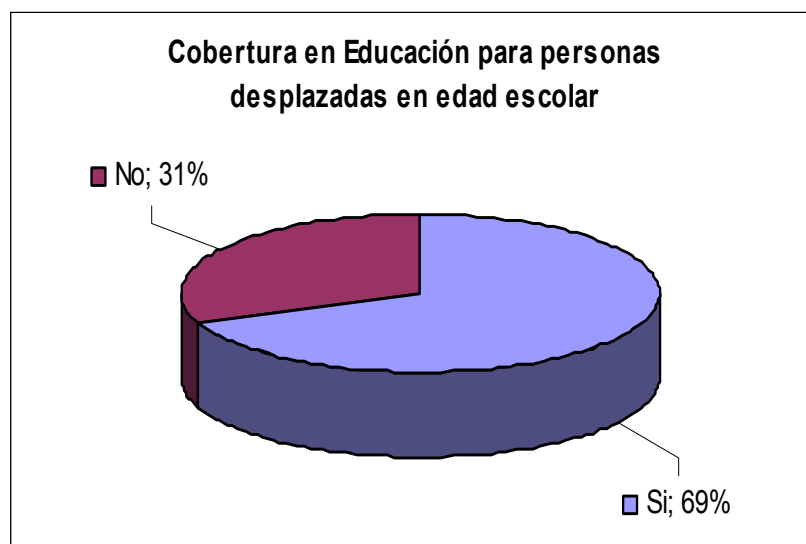
Fuente: Resultado de la Investigación. Información obtenida del proceso de caracterización y diagnóstico.

El 86% de la población desplazada no tiene la posibilidad de continuar con tratamientos de enfermedades graves o catastróficas, más aún en los municipios donde los servicios hospitalarios no tienen el cubrimiento de especialistas.

En la actualidad en el Área Metropolitana de Bucaramanga, no se esta prestando atención a los casos de enfermedades especiales como síndrome epiléptico, retardo mental leve y severo, cuadraplejia, atrofia cerebral, Etiosis laminar congénita, problemas de lenguaje, albinismo, sordomudez, sordera profunda, Síndrome de Dawn y mutilaciones de extremidades superiores e inferiores; la población victima de este tipo de traumatismo no han contado con la atención especializada para la atención y tratamiento de los efectos de las enfermedades.

6.2.5.3 Derecho a la educación de la Población Desplazada

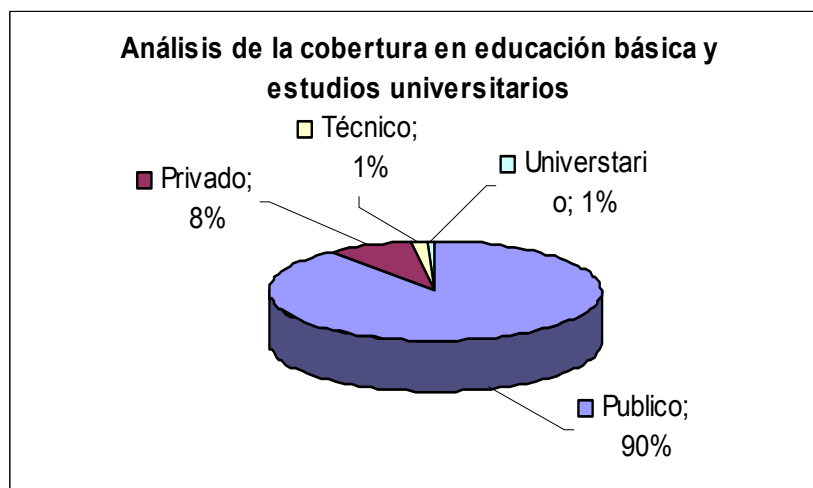
Grafica 21. Cobertura en Educación en el Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Resultado de la Investigación. Información Obtenida del análisis de los resultados del proceso de caracterización y diagnóstico.⁸²

⁸² Las personas sometidas al estudio de esta tabla, hacen parte del grupo en edad escolar.

Grafica 22. Acceso a Colegios Públicos y a estudios superiores



Fuente: Resultado de la Investigación. Información obtenida del proceso de caracterización y Diagnóstico.

A pesar que el acceso de los niños y niñas a instituciones educativas es bastante bueno, existen circunstancias que determinan grandes niveles de deserción en la población escolar, ligadas a la insuficiencia de recursos por parte de los hogares para la manutención y alimentación del menor escolar, como a la imposibilidad de pagar gastos de transporte en ciudades como Pasto e Ipiales.

El derecho a la educación, no se ha garantizado de manera integral, los niños y niñas desplazados además del cupo educativo, no cuentan con subsidios para el pago de libros, uniformes y calzado, dificultándose su ingreso a los planteles educativos. Por otro lado, no se ha garantizado la continuidad de los estudios en niveles técnicos y universitarios para la población desplazada; los únicos programas en los que ha podido acceder los jóvenes víctimas de este flagelo están relacionados con el componente humanitario del Plan Colombia.

A pesar de que el Gobierno departamental a través de la Resolución Número 02082 de Noviembre de 2004, ordeno la exención del pago correspondiente a costos educativos, matrículas, bonificaciones, rifas y pensiones para la población desplazada. Los Centros Educativos incumplieron el acto administrativo y exigieron la cancelación de estos conceptos. Ante la denuncia realizada por las Organizaciones de Población Desplazada, las Secretarías de educación, evadieron su responsabilidad y no hicieron los correspondientes llamados a fin evaluar la situación y evitar el cobro injusto de estos rubros.

CONCLUSIONES

1. En el transcurso de los últimos años y desde 1997, se han producido avances concretos en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por el conflicto armado en Colombia. Y se han logrado progresos paulatinos en el reconocimiento por parte del Estado del desplazamiento interno forzado como el principal problema humanitario del país. El marco normativo contiene una colección comprensiva y progresiva de disposiciones que reconocen los derechos de la población internamente desplazada. Se han desarrollado metodologías y protocolos de protección y atención, y se ha mejorado la oportunidad de la respuesta en la fase de emergencia. Sin embargo, aún persisten grandes retos que deben enfrentar el Estado y la sociedad en su conjunto, para lograr una respuesta estructural y eficaz que permita a las personas internamente desplazadas, la protección y el disfrute efectivos de sus derechos.
2. Entre los retos de la política de prevención y atención integral de los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga encontramos:
 - Avanzar hacia una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado que se estructure a partir de un enfoque de derechos.
 - Alcanzar un equilibrio entre la efectiva aplicación de las normas y la funcionalidad institucional.
 - Lograr que la política pública, entendida como el conjunto de respuestas institucionales, se presente de manera integral, sin afectar el principio de coherencia, sobre el cual debe estar inspirada.
 - Evitar que las medidas de política pública adoptadas por el Estado afecten el principio de progresividad.
 - Evitar que resulte afectado el derecho a la igualdad.
 - Incorporar un enfoque diferencial integral en la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado.
 - Considerar el restablecimiento y la reparación de los daños causados por la violación de los derechos, dentro del conjunto de las medidas adoptadas por el Estado.

3. Las Administraciones del Área Metropolitana de Bucaramanga no han logrado garantizar en forma integral el restablecimiento y la reparación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población internamente desplazada, mediante una respuesta que atienda de manera articulada las distintas dimensiones de los derechos que han sido violados y vulnerados por el desplazamiento.
4. Los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, en el periodo comprendido entre los años 2000 a 2005 no han avanzado suficientemente en el desarrollo de una estrategia integral de prevención del desplazamiento interno forzado que: i) articule los múltiples factores que causan los desplazamientos; ii) garantice la coherencia entre las diferentes intervenciones de las entidades estatales; iii) limite el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público se conviertan en causantes de situaciones de riesgo y agudicen la vulnerabilidad de las comunidades; y iv) logre un mayor compromiso de la sociedad en su conjunto.
5. La política pública de atención integral para población desplazada en el Área Metropolitana de Bucaramanga, continúa siendo, en su conjunto, poco flexible frente a la diversidad de respuestas que requieren las nuevas dinámicas del desplazamiento interno forzado y de afectación a la población civil por el conflicto armado.
6. Los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga no han cumplido con el desarrollo progresivo de programas de asistencia a la población internamente desplazada, no se ha logrado aún garantizar la atención integral, entendida como: i) la articulación de las distintas dimensiones de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles vulnerados por el desplazamiento; ii) soluciones duraderas (integración local, reubicación y retorno), y reparación material y moral de las personas; iii) el acceso en igualdad de condiciones a los programas de asistencia y soluciones de integración voluntarias, seguras, dignas y sostenibles que les permitan superar en forma definitiva su situación de desplazamiento; iv) el reconocimiento de los derechos y necesidades específicos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos; y v) la oportunidad de la atención.
7. Los problemas centrales de la atención integral que han obstaculizado el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada, son: i) dificultades en la coordinación; ii) discontinuidad de la respuesta entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas; y iii) énfasis de la política pública en una única modalidad de integración (retorno) y estabilización socioeconómica (generación de ingresos por cuenta propia).

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

BIBLIOGRAFIA

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS. Desplazamiento interno en Colombia. Santa fe de Bogotá, s.f.

DECRETO 951 de Mayo de, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

DECRETO 2562 de Noviembre 27 de 2001, por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

DECRETO 2569 de Diciembre de 12 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

DEFENSORIA DEL PUEBLO, año 5, número 47, Santa fe de Bogotá, Diciembre de 1997 – Marzo de 1998. El desplazamiento forzado, notas sobre los derechos de los desplazados internos, seguridad y protección de la comunidad desplazada.

DENG, Francis. Principios rectores del desplazamiento interno. Informe del representante del Secretario General, presentado en cumplimiento de la resolución 1993 de 1995 de la Comisión de Derechos Humanos, 51 periodos de sesiones, tema 11, del programa provisional. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.

Desplazamiento forzado, conflicto social y derechos humanos. Seminario Desplazamiento forzado y conflicto social, CODHES. Universidad Nacional de Colombia, Santa fe de Bogotá, 1997.

HERNANDEZ DOORS, Marcela. El desplazamiento interno en Colombia: atentado contra los derechos humanos. Escuela superior de administración pública - ESAP – Tesis de Grado, Santa fe de Bogotá, 1993.

Inacción de las autoridades. Revista bimestral para los países de habla hispana, número veintisiete. Octubre- Noviembre de 1997.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – IIDH. Normas y principios básicos de protección para la población desplazada. En grupo de apoyo a organizaciones desplazadas – GAD – EXODO, Taller: mecanismos de protección para la población desplazada en Colombia. Memorias. Santa fe de Bogotá, Noviembre de 1996.

La causa del desplazamiento. Revista bimestral para los países de habla hispana, número veintisiete. Octubre- Noviembre de 1997.

LAVOYER, Jean Philippe y TR. DUQUE, Mauricio. Protección de los desplazados internos en el Derecho Internacional Humanitario. CICR, Santa fe de Bogotá, s.f.

LEY 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas de prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección, la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Santa fe de Bogotá, 1997.

Los mecanismos jurídicos de protección a nivel nacional. Grupo de apoyo a organizaciones desplazadas – GAD – EXODO, taller: mecanismos de protección para la población desplazada en Colombia. Memorias. Noviembre de 1996, Santa fe de Bogotá.

Protocolo de atención a los desplazados. Consejería Presidencial para la atención a población desplazada por la violencia. Santa fe de Bogotá, 1997.

VARGAS CASTAÑO, Alfredo. El desplazamiento violento en Colombia: efecto de la violación de derechos humanos y el conflicto armado interno. En ROJAS, Jorge Enrique, (Comp), desplazamiento derechos humanos y conflicto armado, CODHES. Santa fe de Bogotá, 1993.

VIDAL, Roberto. Políticas públicas en frente del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia: estrategias jurídicas en medio del conflicto armado. Universidad Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, número 93, páginas 403-414, Diciembre de 1997.