PROTEGIENDO LA POBLACIÓN DESPLAZADA COLOMBIANA: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES LOCALES

Resumen

Convocado por:
La Universidad de los Andes

El Proyecto del Instituto Brookings y la Universidad de Bern sobre el Desplazamiento Interno

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Acción Social

Bogotá, Colombia
11-12 de noviembre de 2008

SOBRE LA PUBLICACIÓN

El Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, la Universidad de los Andes, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y Acción Social organizaron conjuntamente un taller sobre el papel de las autoridades municipales en proteger a los desplazados internos, en Bogota, Colombia, el día 14 de noviembre de 2008. El taller reunió a alcaldes, representantes de los gobiernos municipales, expertos en el tema del desplazamiento interno, e investigadores académicos para discutir los desafíos en responder a las necesidades de los desplazados internos. Este informe fue preparado por Elizabeth Ferris, Co-directora del Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno.

Diseño: miki@ultradesigns.com

PROTEGIENDO LA POBLACIÓN DESPLAZADA COLOMBIANA: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES LOCALES

RESUMEN

Bogotá, Colombia
14 de noviembre de 2008

El Proyecto Brookings-Berna
sobre el Desplazamiento Interno

Este taller fue apoyado por el Gobierno del Canadá por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (MAECI)

Autoridades municipales discuten los retos que plantea responder a las necesidades de los desplazados durante las sesiones de los grupos de trabajo.

CONTENIDO

v ACRÓNIMOS

vii PRÓLOGO

ix INTRODUCCIÓN

RESUMEN DE LOS TRABAJOS
1 Bienvenida
1 Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos
3 Jean-Noel Wetterwald, ACNUR
4 El estudio
8 Paola Carvajal, Secretaria Desarrollo Social, Alcaldía de Bucaramanga
9 Jader García Marín, Alcaldía de San Carlos
9 Grupos de Trabajo
17 Acto de clausura

18 ANEXO I: LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA: ¿CUÁLES DEBEN SER LAS FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES LOCALES?

64 ANEXO II: INTERVENCIÓN DE JEAN-NOEL WETTERWALD, REPRESENTANTE EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

68 ANEXO III: REPORTES DE LAS MESAS DE TRABAJO

73 ANEXO IV: LISTA DE LOS PARTICIPANTES

Autoridades municipales discuten los retos que plantea responder a las necesidades de los desplazados durante las sesiones de los grupos de trabajo.

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Conpes	Consejo Económico y Social
CNAIPD	Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
DIH	Derecho internacional humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FNR	Fondo Nacional de Regalías
ICA	El impuesto de industria y comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDP	Desplazados internos (Internally displaced person)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural
JUNTOS	la Red para la Superación de la Pobreza Extrema
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MIJ	Ministerio del Interior y Justicia
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PIU	Planes Integrales Únicos
RSG	Representante del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos
RUP	Registro Único de Predios Abandonados del INCODER
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUT	Registro Único Tributario
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGPP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de la Seguridad Social en Salud

SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
UAO	Unidades de Atención y Orientación
UAID	Unidad de Atención Integral al Desplazado
UT	Unidades Territoriales
UteC	Unidad Técnica Conjunta
WFP	Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme)

PRÓLOGO

La asistencia a los desplazados internos y la protección de sus derechos representan un complejo desafío que requiere medidas enérgicas por parte de todos los niveles de gobierno. Si bien, durante la última década, se ha prestado gran atención a alentar a los gobiernos nacionales a que adopten leyes y políticas para proteger los derechos de los desplazados internos, cada vez está más claro que las medidas emprendidas a nivel nacional no son suficientes. Los gobiernos nacionales pueden proporcionar el marco normativo general y los recursos financieros necesarios, pero a menudo son los gobiernos locales – tanto a nivel provincial como municipal – los que implementan las políticas.

En la mayoría de las sociedades, los ciudadanos interactúan en mayor medida con las autoridades municipales que con los funcionarios del gobierno nacional. La gente espera que las autoridades locales traten los asuntos de la vida diaria, desde la gestión de las escuelas, hasta la organización de la recolección de basura y el control del tráfico. Además, los gobiernos municipales normalmente tienen una relación mucho más estrecha con las personas a las que brindan sus servicios que sus contrapartes nacionales. En un sistema ideal, las autoridades nacionales y locales trabajan conjuntamente de forma complementaria y se refuerzan mutuamente.

Como Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, visité Colombia en 2006. En el informe de esa misión, indiqué mi preocupación "por el claro desfase entre las políticas decididas en la capital, Bogotá, y su aplicación efectiva en los departamentos y municipios," y llegué a la conclusión de que "la falta de una aplicación sistemática y coherente de esas políticas afecta la capacidad de los desplazados internos para ejercer efectivamente sus derechos." A nivel interno, las leyes nacionales de Colombia sobre los desplazados internos son admirables. Un sistema judicial sólido, en especial, un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional que confirman los derechos de los desplazados internos, junto con una red activa de organizaciones de la sociedad civil, han creado un marco normativo sólido a nivel interno. Pero los desplazados internos llegan a las comunidades locales, donde representan un problema para las autoridades municipales, que a menudo están sobrecargadas de trabajo y deben atender peticiones de muchas otras fuentes. Por lo tanto, para entender la forma en que Colombia responde al problema de desplazamiento es fundamental entender la forma en que las autoridades municipales responden a las necesidades de los desplazados internos.

Por lo tanto, me complace presentar este estudio de Ana María Ibáñez y Andrea Sánchez, que ofrece una excelente perspectiva general del sistema político colombiano y analiza los obstáculos que impiden

Autoridades municipales escuchan durante la presentación del Profesor Walter Kälin, Representante del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos.

una mayor interacción entre las autoridades municipales y los desplazados internos. El estudio examina cuatro casos: Bogotá, Medellín, el Departamento de Antioquia y Santa Marta, comparando los esfuerzos realizados por esos gobiernos locales para atender las necesidades y promover los derechos de los desplazados internos. Las autoras concluyen su estudio con varias recomendaciones dirigidas a mejorar la capacidad de las autoridades locales para atender las necesidades de los desplazados internos en sus comunidades.

Este estudio también sirvió de documento de referencia en la reciente reunión de representantes de gobiernos locales que se celebró en Colombia para considerar las posibilidades de incrementar la interacción entre las municipalidades y los desplazados internos y los obstáculos que se enfrentan para ello. Pronto se dispondrá del informe de esta reunión, organizada conjuntamente por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Acción Social, la Universidad de los Andes y el ACNUR. Esa reunión, al igual que el estudio de antecedentes, concluyó que debe brindarse más apoyo a las autoridades municipales para garantizar que éstas cuentan con el equipo necesario para atender a los desplazados internos que llegan a sus comunidades.

Espero que este estudio sirva para llamar la atención sobre el papel que desempeñan los gobiernos municipales, y que ha menudo pasa desapercibido, en la prevención del desplazamiento, en la promoción de los derechos de los desplazados internos durante el desplazamiento y en el apoyo a soluciones duraderas que resuelvan su desplazamiento.

Walter Kälin
Representante del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos

INTRODUCCIÓN

Junto con Acción Social, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Universidad de los Andes, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno organizó un taller para examinar el papel de las autoridades municipales en la atención que se brinda al gran número de desplazados internos en Colombia. El taller, celebrado en Bogotá el 14 de noviembre de 2008, se basó en las investigaciones llevadas a cabo por Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez. El taller brindó una oportunidad para que el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos (RSG) pudiera dialogar con autoridades locales y departamentales de todo el país. En el informe de su misión a Colombia de 2006, el RSG formuló varias recomendaciones relativas al desfase que existe entre la formulación de políticas en Bogotá y su aplicación y ejecución en los distintos departamentos y municipios, incluyendo:

- Racionalizar las estructuras y procedimientos existentes;
- Proporcionar a las autoridades locales un mayor grado de descentralización y de recursos económicos y administrativos para adoptar decisiones y aplicar las políticas nacionales con mayor rapidez y eficacia; y proporcionar una orientación más clara sobre cómo aplicar las directivas nacionales;
- Mejorar la supervisión, en la sede de los órganos a nivel nacional, del comportamiento y las actitudes que tienen las entidades encargadas de la ejecución hacia los beneficiarios y titulares de derechos, así como vigilar la aplicación de los indicadores; y
- Reforzar la capacitación de las autoridades municipales sobre cómo aplicar la política nacional sobre los desplazados en sus ámbitos, así como suministrarles las herramientas necesarias para hacerlo.

El taller demostró el desfase existente entre las autoridades gubernamentales que trabajan en el ámbito nacional y las que trabajan en los ámbitos departamental y local. El desplazamiento interno es un problema nacional que afecta a todos los departamentos del país y que requiere una respuesta coordinada del gobierno en todos los niveles. El taller reveló cierta frustración por parte de las autoridades municipales, quienes manifestaron que se les ha solicitado asumir grandes responsabilidades en relación con la población desplazada pero no se les han asignado los recursos adicionales necesarios para ello. Los participantes no solo identificaron rápidamente los problemas existentes, sino que además ofrecieron sugerencias para mejorar el sistema, de manera que los desplazados internos reciban la asistencia que necesitan – tanto en la etapa de emergencia como en la etapa de estabilización económica, la cual es más compleja y de largo plazo.

Elizabeth Ferris, Co-directora del Proyecto Brookings-Berna y Andrea Lari, de *Refugiados Internacionales*, participan en grupos de trabajo con alcaldes y autoridades municipales.

RESUMEN DE LOS TRABAJOS

BIENVENIDA

Ana María Ibáñez, de la Universidad de los Andes, dio la bienvenida a los participantes del taller sobre el papel que desempeñan las autoridades municipales en la atención a la población desplazada. El taller fue copatrocinado por cuatro organizaciones – Acción Social, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, el ACNUR y la Universidad de los Andes. La señora Ibáñez observó que la situación de los desplazados internos en Colombia es antigua y compleja. En la atención de las necesidades de los desplazados internos, las autoridades municipales representan el primer nivel de contacto con el gobierno. Como tales, señaló Ibáñez, estas autoridades tienen una función clara que desempeñar tanto en la asistencia para satisfacer las necesidades inmediatas de los desplazados internos como en la búsqueda de soluciones duraderas para su desplazamiento. Por lo tanto, subrayó que el taller procuraría analizar el papel de las autoridades municipales en la protección y asistencia a los desplazados internos, reuniendo a representantes de los gobiernos municipales, organismos gubernamentales nacionales, las Naciones Unidas e instituciones académicas. El taller también destacó los obstáculos que impiden una mayor participación de las autoridades municipales, así como acciones específicas que podrían tomarse para superar dichos obstáculos.

WALTER KÄLIN, REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

El mandato del Representante del Secretario General le fue encomendado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1992 y el primer RSG, Francis Deng, visitó Colombia en 1994 y 2000. Walter Kälin fue nombrado RSG en 2004 y llevó a cabo su primera misión a Colombia en 2006; en noviembre de 2008 viajó al país en una visita de seguimiento. Su mandato le encomienda dialogar con los gobiernos para mejorar la protección de los derechos de los desplazados internos. Actualmente, hay unos 26 millones de desplazados en todo el mundo debido al conflicto, siendo Sudan, Irak y Colombia los países con las mayores poblaciones de desplazados internos.

¿Por qué debería la comunidad internacional centrarse en lo desplazados internos cuando las poblaciones no desplazadas también se han visto afectadas por el conflicto, la violencia y la pobreza? Mientras que los desplazados internos no son siempre el grupo más vulnerable de la población, señaló Kälin, éstos tienen necesidades muy serias y específicas en comparación con la población no desplazada, especialmente, alojamiento, la restitución propiedad, acceso a medios de vida y, a menudo, acceso a los servicios. Los desplazados internos han visto sus vidas destrozadas, perdiendo el apoyo de la familia y la comunidad. Contrariamente a los refugiados, quienes están protegidos por el derecho internacional, mediante la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su

Protocolo de 1967, no existe una convención internacional vinculante para los desplazados internos. En vez de eso, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* articulan los derechos de los desplazados internos como ciudadanos de sus países. Aquí, en Colombia, la Corte Constitucional ha reafirmado los Principios Rectores y se ha referido a ellos en sus fallos, como por ejemplo en la Sentencia T-025.

El taller se centró en una cuestión: ¿Qué significan estos derechos para las autoridades municipales? Por ejemplo, ¿que papel deben desempeñar las municipalidades cuando los desplazados internos reclaman su derecho a una vivienda adecuada? En otros países, como Bosnia, las municipalidades desempeñaron un papel fundamental después del fin de la guerra en 1996. Mientras que algunas autoridades municipales obstaculizaron el retorno de los desplazados internos, otras facilitaron su reintegración en sus comunidades.

En Colombia, la mayoría de los ciudadanos no tratan con frecuencia con el gobierno nacional. El nivel municipal, señaló Kälin, representa el interfaz más inmediato entre un gobierno y sus ciudadanos. Como ciudadanos, esto también es válido para los desplazados internos. En el informe de su misión a Colombia de 2006, Kälin destacó el importante papel de las autoridades municipales en la atención a los desplazados internos. A nivel nacional, Colombia tiene una de las mejores legislaciones del mundo sobre desplazamiento interno, especialmente la Ley 387 de 1997, una afirmación trascendental de los derechos de los desplazados internos.

El problema del marco jurídico colombiano se encuentra, en gran medida, en su implementación. Si bien la ley colombiana brinda a las autoridades municipales un marco jurídico para actuar, éstas podrían y deberían desempeñar un papel mucho más importante; sin embargo, esto ha resultado ser difícil. Se ha mencionado que la falta de implementación se debe tanto a la falta de recursos como a la falta de voluntad política en las municipalidades. Pero los problemas que enfrentan las municipalidades colombianas son en parte consecuencia de los esfuerzos por descentralizar el poder político en el país.

Colombia empezó tempranamente a delegar facultades al gobierno local, esperando que condujera a un mejor servicio, mayor responsabilidad, desarrollo local y una mayor democracia verdadera. Pero como hemos visto en otros lugares, la descentralización conlleva riesgos. Kälin observó siete condiciones para que la descentralización funcione con eficacia.

1. Las municipalidades necesitan una existencia segura. (Por ejemplo, si los alcaldes o los concejos municipales pueden ser destituidos por el gobierno central, ello constituye un obstáculo muy importante para la acción municipal).
2. Es necesario contar con un marco jurídico sólido. La descentralización, en gran medida simbólica, no es efectiva. En vez de eso, las tareas y responsabilidades deben ser claramente asignadas entre las autoridades centrales y locales. En muchos países, el problema es que las

responsabilidades se solapan con frecuencia y no está claro quién es la entidad responsable en ciertos casos específicos.

3. Es esencial contar con suficientes recursos y capacidades. Con demasiada frecuencia, el gobierno central asigna responsabilidades a las municipalidades, pero éstas no tienen la capacidad ni reciben los recursos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades.
4. Las municipalidades deben tener suficiente autonomía para poder utilizar sus facultades y recursos. Las autoridades municipales deben poder actuar sin injerencias. La autonomía conlleva ciertos riesgos de corrupción y abuso de poder, por ejemplo, pero la falta de autonomía casi siempre significa falta de acción.
5. A su vez, la responsabilidad es importante. Las actividades emprendidas a nivel municipal deberían ser transparentes, pero con demasiada frecuencia la responsabilidad solamente existe después del hecho.
6. La participación de todo de la población incluyendo la de los desplazados internos es especialmente importante a nivel local.
7. Por ultimo, para que la descentralización funcione, es necesario que exista voluntad política tanto en el nivel local de gobierno como en el nacional. Cada nivel de gobierno debe reconocer al otro como socio.

En el transcurso del taller se identificaron los obstáculos que impiden una mayor participación de las municipalidades en los asuntos concernientes a los desplazados internos. Kälin observó la complejidad del ejercicio, pero expresó sus esperanzas de que el taller resultara en recomendaciones concretas que ayuden a abordar los obstáculos que limitan la atención que brindan las municipalidades a la población desplazada.

Las Naciones Unidas siguen dispuestas a asistir en la búsqueda de soluciones a estos obstáculos. En los últimos años, se ha avanzado significativamente en incrementar el acceso de los desplazados internos a la asistencia humanitaria, la salud y la educación. Los mayores desafíos que enfrentan los desplazados internos son la vivienda y la integración económica – desafíos que deben resolverse a nivel local. Para solucionar estos desafíos, deberá considerarse el papel que desempeñan las municipalidades en la prevención del desplazamiento, brindando asistencia humanitaria adecuada durante el desplazamiento y procurando soluciones duraderas a través de la estabilización socioeconómica. Especialmente, el paso de la asistencia humanitaria a la estabilización socioeconómica representará un gran desafío para todas las organizaciones que participan en la protección y asistencia para la población desplazada, incluyendo las municipalidades.

JEAN-NOEL WETTERWALD, ACNUR[1]

Uno de los principales desafíos que enfrentan las entidades que trabajan con los desplazados internos en Colombia ha sido corregir el desfase que existe entre el avanzado marco jurídico y de política pública

[1] Véase el Anexo II para el texto completo de la presentación.

del país y su implementación sobre el terreno. En este sentido, como Wetterwald observó, la clave es que, a partir de las experiencias locales actuales, se identifiquen las lecciones aprendidas, los obstáculos operativos y las oportunidades que se han utilizado en las distintas regiones del país. El desarrollo de Planes Integrales Únicos (PIU) en diversos departamentos y municipalidades ha creado áreas de encuentro para que las distintas partes interesadas puedan trabajar juntas. Dado que el problema del desplazamiento es multidimensional, señaló Wetterwald, las soluciones deben provenir de un gran número de actores. El ACNUR ha estado apoyando la planificación local en diversos departamentos y ha observado que existe un firme compromiso por parte de las autoridades municipales. Pero el ACNUR también ha escuchado discursos repletos de comentarios negativos sobre los desplazados internos en un intento por explicar la razones por la cuales este grupo de la población no debería recibir atención prioritaria. Esta realidad demuestra la importancia de este taller y del estudio llevado a cabo por las profesoras Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez. Debe considerarse una política eficaz de atención al desplazamiento basada en el principio de la descentralización. Wetterwald destacó la importancia de ser cuidadoso al solicitar más mecanismos de coordinación, ya que éstos plantean requisitos a las municipalidades, las cuales ya están sobrecargadas de trabajo. También cabe considerar si el problema se basa simplemente en la falta de información o en una verdadera escasez de recursos. La importancia de los programas nacionales, como Familias en Acción, no debe descartarse, sino que éstos deben considerarse complementarios a los demás programas. A veces, los programas nacionales han desincentivado las iniciativas locales. Deben tomarse varias medidas concretas, entre ellas:

- Fortalecer la coherencia de los mensajes provenientes del gobierno central;
- Subrayar que los PIU deberían ser instrumentos generales y obligatorios para todas las entidades territoriales;
- Utilizar los acuerdos subregionales como un medio para compartir prácticas óptimas; y
- Alentar el uso flexible de los recursos disponibles a nivel nacional.

EL ESTUDIO

Ana María Ibáñez realizó una presentación general del estudio de antecedentes sobre las autoridades municipales y el desplazamiento interno en el país, escrito en coautoría con Andrea Velásquez. Actualmente el 7,8% de la población colombiana y el 9% de su población en edad de trabajar se encuentran desplazadas. Si bien un 90% de los municipios están afectados, algunos lo están mucho más que otros. Por ejemplo, en el transcurso de los últimos años, los desplazados internos han representado un 20% de la población de Florencia.

Los desplazados internos son una población vulnerable, no sólo debido a que son víctimas de la violencia, sino también a su seguridad y situación socioeconómica. En comparación con las personas que no han sido víctimas del desplazamiento, los desplazados internos tienen un número de hogares encabezados por mujeres por encima del promedio, así como los afro-colombianos y los pueblos indígenas, grupos tradicionalmente en desventaja. Por ejemplo, antes de su desplazamiento, estas mujeres no

Ana María Ibáñez presentó los resultados de su informe, escrito con Andrea Velásquez, en el papel de las autoridades municipales en proteger los desplazados internos.

eran activas en el mercado laboral. Además, debido a los niveles de educación inferiores, los desplazados internos tienen más dificultades para competir en el mercado de trabajo. Prácticamente el 95% de la población desplazada está por debajo de la línea de pobreza y un 71,6% está por debajo de la línea de pobreza extrema. De hecho, un 42% de los colombianos que viven en pobreza extrema son población desplazada. La interrupción de su escolarización causada por el desplazamiento ha dificultado aún más la salida de la pobreza no sólo de los desplazados internos sino también de sus hijos. En comparación con la población no desplazada, un porcentaje más elevado de desplazados internos son vulnerables. Han experimentado un descenso en sus ingresos reales, sus tasas de desempleo son más elevadas, y los que sí tienen empleo normalmente trabajan en el sector informal. A pesar de que estas características de los desplazados internos representan un desafío para las municipalidades, también les brindan oportunidades en el sentido de que los desplazados internos representan una mayor oferta laboral, una mayor demanda de los bienes producidos por los municipios y una mayor elegibilidad para recibir fondos procedentes del gobierno nacional que pueden generarse en apoyo a proyectos específicos.

En cuanto a la responsabilidad de las autoridades locales, pueden distinguirse tres etapas: prevención del desplazamiento, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), coordinado por Acción Social y el Consejo del SNAIPD, reúne a diversas entidades a nivel ministerial y local. En lo que se refiere a la prevención, ello significa brindar apoyo a la población en riesgo de ser víctima del conflicto armado, analizar las acciones para prevenir el desplazamiento y proteger a las personas desplazadas – y sus propiedades. La atención humanitaria de emergencia depende de las declaraciones realizadas por los desplazados internos cuando se inscriben en el Registro Único de Población Desplazada administrado por Acción Social. Sin embargo, la estabilización socioeconómica en la que se desarrollan las soluciones duraderas depende del acceso a las tierras o de su recuperación. Las autoridades territoriales, junto con el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), son las que se encargan de la adjudicación y titulación de tierras, así como de la transferencia de títulos de tierras. La vivienda también es a menudo una de las principales necesidades de los desplazados internos y es importante formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada, de acuerdo con los fondos disponibles. En cuando a la educación y la salud, las autoridades municipales implementan las políticas formuladas por el gobierno nacional, incluyendo la educación gratuita para los desplazados internos.

Los PIU ofrecen estrategias y presupuestos para asistir a los desplazados internos. Acción Social coordina las Unidades de Atención y Orientación (UAO) para la población desplazada, las cuales sirven de enlace entre las entidades nacionales y locales. Las autoridades locales son responsables de financiar su infraestructura y gastos y de designar a un coordinador, pero cuando no pueden hacerlo, le corresponde al gobierno nacional proporcionar los fondos necesarios. En los últimos años, la asignación presupuestaria del gobierno nacional para los desplazados internos ha incrementado significativamente, concentrándose en la Ayuda Humanitaria de Emergencia, especialmente salud y educación.

Ibáñez presentó seguidamente las conclusiones de cuatro estudios de casos, subrayando que estos casos – Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta – no son representativos de lo que está sucediendo en todos los municipios. Las dificultades que se han encontrado en estos cuatro casos en cuanto al diseño e implementación de políticas para la población desplazada incluyen:

- Problemas estructurales del Estado colombiano, especialmente una descentralización incompleta por medio de la cual el gobierno nacional delega responsabilidades a las autoridades municipales para ciertas actividades, pero no proporciona los recursos adicionales necesarios para que puedan cumplir con dichas responsabilidades;
- Falta de voluntad política del gobierno nacional y las entidades territoriales;
- Mal diseño de algunos componentes de la política nacional sobre desplazados internos;
- Implementación deficiente de la política;
- Información incompleta sobre los desplazados internos debido a problemas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD);
- Alta injerencia de los grupos armados en algunas regiones;
- Diversidad de los contextos locales; y
- Debilidad de las organizaciones sociales.

El estudio identifica varios ejemplos específicos de las deficiencias encontradas. Si bien Acción Social se encarga de coordinar proyectos, Ibáñez señaló, no tiene facultades para obligar a los gobiernos municipales o ministerios nacionales a tomar medidas. Los programas que ayudan a los desplazados internos a desarrollar su capacidad para ser económicamente autosuficientes han recibido un financiamiento más deficiente que los programas de asistencia humanitaria. El estudio señala que las entidades que no requerían capacidad instalada adicional lograron altas tasas de cubrimiento, especialmente asistencia educativa, salud y Familias en Acción.

En el debate se plantearon diversas cuestiones, entre ellas:

- Las autoridades municipales temen que la dependencia de los desplazados internos en la asistencia humanitaria no solamente atraiga más desplazados internos a sus municipios, sino que aliente a los no desplazados internos a intentar acceder a estos programas de asistencia.
- Los PIU se están convirtiendo en listas de buenas intenciones que no cuentan con un presupuesto real.
- La legislación colombiana asume que las condiciones en los municipios son homogéneas.

Autoridades municipales discuten los retos que plantea responder a las necesidades de los desplazados durante las sesiones de los grupos de trabajo.

- Movimiento del personal en todos los niveles crea problemas de continuidad.
- Mientras que las organizaciones de desplazados internos son esenciales, casi nunca pueden desempeñar un papel activo. Algunas no conocen sus derechos, otras tienen líderes corruptos, algunos líderes han sido asesinados y algunas han sido cooptadas por el gobierno.
- Las políticas del gobierno no facilitan la consolidación de las organizaciones de desplazados internos.
- El gobierno nacional debería crear un Fondo de Compensación para los municipios.
- El papel de la cooperación internacional es importante pero variable en este proceso.
- El enfoque de estabilización económica parece basarse en la idea de que todos los desplazados internos deben convertirse en empresarios, pero dada su vulnerabilidad y antecedentes rurales, las actividades empresariales puede resultar difíciles. No todos los desplazados internos tienen predisposiciones y aptitudes empresariales y es poco realista esperar que todos los desplazados internos se conviertan en buenos empresarios. Además, estos programas son costosos y no garantizan el éxito.

Funcionarios de dos municipios compartieron entonces sus experiencias sobre sus trabajos con la población desplazada.[2]

PAOLA CARVAJAL, SECRETARIA DESARROLLO SOCIAL, ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

A septiembre de 2008, el Departamento de Santander contaba con 117.697 desplazados internos, de los cuales 38.232 viven en Bucaramanga. Carvajal explicó que Bucaramanga tiene una larga tradición en atender las necesidades de la población desplazada. En 2000, la Oficina de Paz y Derechos Humanos de Bucaramanga creó un Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Al mismo tiempo, el Concejo Municipal estableció un fondo especial para la población desplazada con fondos de la propia municipalidad de Bucaramanga. En 2005, el Comité Municipal fue establecido como el órgano de más alto nivel para la coordinación interinstitucional con los grupos de trabajo establecidos en cuatro áreas: prevención y protección; asistencia humanitaria; estabilización económica; y fortalecimiento de las organizaciones de desplazados internos.

Estos grupos de trabajo, bajo la supervisión del Comité Municipal, han coordinado la provisión de servicios a través de los distintos programas que incluyen tanto a la población desplazada como no desplazada. El Comité Municipal ha procurado garantizar que los desplazados internos conozcan sus derechos y obtengan la orientación que necesitan. En su presentación, Carvajal explicó las estructuras orgánicas para brindar servicios en las áreas de derechos humanos básicos; el derecho a asistencia humanitaria, salud, vivienda, educación y empleo. La vivienda ha representado un desafío

[2] Pueden obtenerse copias de las presentaciones power point de estos dos informes en la página web del Proyecto www.brookings.edu/reports/2009/07_colombia.aspx o por contactar brookings-bern@brookings.edu.

particular. Se necesitan 5000 viviendas para la población desplazada; sin embargo, debido a la falta de tierra, se tomó la decisión de construir viviendas verticales. Una estrategia clave en la asistencia de Bucaramanga a la población desplazada ha sido sacar provecho de la colaboración. Por ejemplo, las autoridades municipales han trabajado estrechamente tanto con el gobierno nacional como con la Cruz Roja Colombiana en la provisión de asistencia humanitaria. Las familias desplazadas han podido beneficiarse de Familias en Acción, Banco de Todos, un programa de préstamos de microcrédito y educación primaria gratuita. Los grupos de trabajo han contado con la participación de distintos funcionarios públicos, quienes han sugerido que pueden utilizarse los programas existentes para la población desplazada. No obstante, sólo el 19% de todos los recursos municipales se dirigen específicamente a la población desplazada.

JADER GARCÍA MARÍN, ALCALDÍA DE SAN CARLOS

La población de San Carlos ha crecido de forma espectacular en los últimos años, aumentado un 50% desde los tiempos de paz. De hecho, como García indicó, San Carlos se encuentra actualmente en una situación de emergencia, ya que la municipalidad no puede satisfacer las necesidades de la población que está regresando. Durante el período 2006-2007, regresaron a San Carlos 1.200 familias, o 5.000 personas. Actualmente, la municipalidad ha recibido solicitudes para 300 nuevas viviendas y para 760 reparaciones de viviendas existentes. Ha resultado mucho más costoso asistir a la población desplazada que regresa que brindar asistencia humanitaria a la población desplazada. San Carlos simplemente no cuenta con suficientes recursos para responder a esta emergencia. Por ejemplo, explicó García, el regreso de 32 personas crea la necesidad de 32 viviendas y de incrementar el presupuesto escolar para atender las necesidades de los estudiantes que regresan. ¿Cuando van a estar las municipalidades preparadas para la repatriación colectiva? Al mismo tiempo, no deben olvidarse las necesidades de la población que nunca se movió, pero que se ve afectada por el desplazamiento. A pesar de las exigencias que el regreso de los desplazados impuso en el sistema municipal, San Carlos se siente orgulloso del hecho de que el 100% de los niños desplazados y que han regresado están en la escuela. La municipalidad también ha desarrollado programas para crear conciencia sobre las minas y brindar asistencia a las familias afectadas por las minas. También se ha prestado atención a las necesidades psicológicas y se han realizado esfuerzos para crear espacios que ayuden a recuperar el tejido social y a lograr la reconciliación entre las víctimas y los perpetradores en San Carlos.

GRUPOS DE TRABAJO

Los participantes se reunieron en grupos de trabajo y examinaron los siguientes temas:

1. ¿Cómo puede fortalecerse el compromiso de las autoridades locales con la población desplazada?
2. ¿Qué incentivos pueden diseñarse para promover la participación de las autoridades locales?
3. ¿Qué apoyo se necesita del gobierno nacional para fortalecer las políticas dirigidas a la población desplazada?

4. ¿Qué nuevas políticas y programas pueden sugerirse para fortalecer la participación de las autoridades locales?
5. ¿Qué obstáculos se han encontrado en la ejecución de las políticas dirigidas a la población desplazada? ¿Cuáles de estos obstáculos pueden ser fácilmente modificados por el gobierno nacional?

Síntesis de los informes de los Grupos de Trabajo

Los resúmenes de las deliberaciones en los dos grupos de trabajo se incluyen en el Anexo III. Dado que se plantearon muchos temas similares en ambos grupos, se incluye a continuación una síntesis de las deliberaciones en ambos grupos.

Los grupos de trabajo destacaron varios obstáculos que impiden una mayor participación de las autoridades municipales en los asuntos concernientes a la población desplazada y, en menor medida, identificaron medidas que podrían adoptarse para superar estos obstáculos. Las cuestiones planteadas pueden agruparse en varios temas:

- Falta de datos necesarios sobre la población desplazada;
- Falta de claridad sobre las relaciones entre los niveles central y municipal;
- Escasez de recursos financieros a nivel municipal;
- Falta de capacidad a nivel municipal; y
- Preocupaciones especiales en las áreas de vivienda y estabilización socioeconómica.

Durante el examen de estos temas, emergieron sentimientos negativos hacia los desplazados internos. Por un lado, ello deriva de la percepción de que los desplazados internos están utilizando su situación como un pretexto para obtener privilegios que no meritan. Por otro lado, las autoridades municipales expresaron su preocupación por el hecho de que al otorgar un trato preferencial a la población desplazada, otros grupos necesitados, como las personas históricamente pobres, se encuentran en desventaja. Varios participantes también observaron el hecho de que algunas organizaciones de desplazados internos están marcadas por rivalidades internas o sus líderes manipulan a la población desplazada con fines cuestionables, creando dificultades a las autoridades. Los participantes también destacaron que si bien los programas de asistencia para los desplazados internos no sirven de imán para atraer a nuevos desplazados, sí reducen los incentivos para que los desplazados internos regresen a sus lugares de origen. Los desplazados que regresan representan un gran desafío para las autoridades locales. Para brindar apoyo a los desplazados que regresan deben realizarse inversiones significativas; sin embargo, como los participantes manifestaron, las municipalidades que enfrentan una afluencia de desplazados que regresan carecen con frecuencia de los recursos financieros necesarios debido al impacto del conflicto en la comunidad.

Las familias desplazadas han podido beneficiarse de Familias en Acción, Banco de Todos, un programa de préstamos de microcrédito y educación primaria gratuita.

La necesidad de mejorar los datos a nivel municipal

Todos los participantes subrayaron la importancia de mejorar el sistema nacional de registro para inscribir a la población desplazada, un sistema administrado por el gobierno nacional. En particular, los participantes observaron lo siguiente:

- El proceso de declaración y validación es demasiado lento.
- Las autoridades locales no tienen acceso al sistema debido a cuestiones de seguridad. Debe encontrarse una solución para que las autoridades locales tengan acceso, protegiendo a su vez el anonimato de la población desplazada.
- El sistema de información no registra la asistencia que los hogares de desplazados ya han recibido. Como resultado, algunos hogares de desplazados pueden estar recibiendo la mayor parte de la asistencia gubernamental, mientras que otros hogares más vulnerables no están recibiendo ningún apoyo.
- Si bien es fundamental contar con descripciones de la población desplazada con el fin de focalizar mejor los escasos recursos, su costo es muy elevado. Sería más rentable recopilar información adicional cuando los hogares realizan sus declaraciones al inscribirse en el sistema de registro. Incluso se carece de información básica sobre en qué lugares del municipio se encuentran los hogares desplazados, especialmente las familias que no están registradas en Familias en Acción.

En cuanto a recomendaciones específicas, los participantes sugirieron las siguientes:

1. Se necesita flexibilidad para identificar a los beneficiarios. Acción Social debería realizar un seguimiento con otras instituciones para identificar a los beneficiarios.
2. El sistema de registro debería mejorar y las municipalidades deberían tener acceso al mismo.
3. Las bases de datos existentes deberían ser complementadas con un censo o encuestas, aunque se trata de una opción costosa.

Una relación ambigua entre los municipios y el gobierno central

Los participantes lamentaron la falta de claridad en la división de responsabilidades entre el gobierno central y las municipalidades, observando especialmente la gran diversidad de situaciones municipales. Es necesario establecer sistemas flexibles que permitan a los municipios responder a sus situaciones específicas. Además, los participantes identificaron las siguientes importantes deficiencias institucionales:

- Falta de mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales y locales;
- Las características particulares de cada región no se toman en cuenta en los programas para la población desplazada; y
- El papel ambiguo que desempeñan los gobernadores departamentales que no brindan apoyo para asistir a la población desplazada. En aquellos casos en que el nivel departamental de

gobierno no desempeña un papel importante, todas las responsabilidades para asistir a la población desplazada son asignadas a las autoridades nacionales y locales.

Otras sugerencias específicas que se realizaron para enfrentar esta ambigüedad son las siguientes:

- Permitir una mayor flexibilidad a las autoridades municipales para decidir sobre prioridades y vulnerabilidades;
- Considerar modificar la Ley 387 con el fin de aclarar las responsabilidades respectivas del gobierno central, las municipalidades y los gobernadores; y
- Permitir la participación de las municipalidades en el Consejo Nacional para la Atención Integral a las Poblaciones Desplazadas por la Violencia (CNAIPD)

Además, algunos participantes sugirieron que el PIU debería ser aprobado por el Concejo Municipal a fin de convertirlo en una iniciativa estatal. El PIU también podría integrarse en los Planes de Desarrollo Municipal como una forma para promover el desarrollo regional.

Limitaciones financieras

Las limitaciones financieras y las significativas restricciones presupuestarias fueron identificadas en repetidas ocasiones como el principal obstáculo para asistir a la población desplazada. En los últimos años, se han atribuido cada vez más responsabilidades a las municipalidades – además de brindar asistencia a la población desplazada. Estas responsabilidades adicionales se atribuyeron a las autoridades municipales con plazos perentorios y sin la asignación de recursos adicionales. En la práctica, esto significa que las autoridades municipales deben elegir entre atender a los desplazados internos o cumplir con sus obligaciones con otros grupos vulnerables de la población, como las personas con discapacidad. En un esfuerzo por cumplir con estas responsabilidades enfrentadas, las autoridades municipales pueden adjudicar solamente unos pocos recursos a la población desplazada. Si bien con ello cumple, en el sentido formal, con los requisitos gubernamentales, deja a la población desplazada y a otros grupos vulnerables sin suficiente apoyo.

La importante legislación colombiana en favor de la población desplazada ha llevado a un incremento, como algunos participantes observaron, en las acciones de tutela por parte de los desplazados. Sin embargo, a pesar de las exigencias de la legislación, no se han proporcionado a las autoridades municipales los recursos necesarios para su implementación. Los desplazados están exigiendo sus derechos de conformidad con la ley colombiana, pero ello se esta convirtiendo, como informó un grupo de trabajo, en una "bomba de tiempo." El gobierno central debería asignar recursos específicos para que los municipios puedan asistir a la población desplazada. Además, los participantes observaron que las autoridades municipales enfrentan un problema ético: se brinda asistencia a la población desplazada a costa de la asistencia a la población vulnerable (como los históricamente pobres). Los grupos vulnerables, bien sean desplazados o no, deberían tener igualdad de oportunidades con el fin de lograr la igualdad de derechos.

En general, los participantes coincidieron en que se precisan recursos financieros adicionales y que éstos deberían provenir del gobierno central. En este sentido, se realizaron las siguientes sugerencias:

- El gobierno nacional debería recaudar fondos de organizaciones internacionales y canalizarlos a las autoridades locales.
- El gobierno nacional debería financiar parcialmente el PIU y proporcionar recursos adicionales para los proyectos de vivienda.
- El gobierno nacional debería diseñar un sistema de incentivos para premiar a los municipios que se comprometen a asistir a la población desplazada.
- Mientras que todos los municipios carecen de recursos suficientes, los que enfrentan mayores desafíos son los municipios más pequeños y los que se encuentran más alejados de Bogotá.

Más específicamente, los grupos de trabajo sugirieron lo siguiente:

- La centralización en una única "ventana" para el proceso de cofinanciamiento de los programas de asistencia para la población desplazada;
- La creación de un sistema permanente para recibir propuestas de los municipios y brindarles apoyo técnico, especialmente en lo concerniente a vivienda y generación de ingresos; y
- La extensión de prioridades a las entidades territoriales y el cofinanciamiento de proyectos de infraestructura con los municipios.

La falta de capacidad a nivel municipal

La falta de capacidad a nivel municipal ha planteado grandes desafíos en la implementación de los programas dirigidos a la población desplazada. Las autoridades locales no sólo no son plenamente informadas sobre sus responsabilidades con respecto a la población desplazada, sino que además carecen de conocimientos sobre las necesidades especiales de la misma. Por consiguiente, no han asignado alta prioridad a los programas necesarios para apoyar a la población desplazada. Esta falta de capacidad también se ve reflejada en los contratos de corto plazo de los funcionarios encargados de asistir a la población desplazada. Su frecuente movimiento laboral ha hecho difícil el desarrollo de conocimientos y capacidad institucional. La infraestructura física para asistir a la población desplazada sigue siendo deficiente. Un ejemplo que mencionaron los grupos de trabajo es que muchas UAO no tienen teléfonos, computadoras o el equipo mínimo de oficina. Para abordar esta falta de capacidad, será necesario incrementar el financiamiento y la capacitación de los funcionarios locales.

Preocupaciones especiales sobre los programas de vivienda y estabilización económica

En cuanto a la vivienda, los participantes identificaron los siguientes problemas:

- La disponibilidad de viviendas para la población desplazada en los municipios es escasa;

- Los planes de ordenamiento territorial definen los usos de las zonas periurbanas como no residenciales, lo cual limita la expansión de las zonas de vivienda necesarias para la población desplazada;
- El subsidio nacional y el subsidio territorial complementario no están vinculados;
- Los subsidios de vivienda y otro apoyo brindado para la estabilización económica, especialmente la generación de ingresos, carecen de complementariedad; y
- Mientras que las municipalidades pueden tener la capacidad de proporcionar tierras para proyectos de vivienda dirigidos a la población desplazada, éstas no pueden cubrir los costos de los servicios públicos.

Otro problema que identificó uno de los grupos de trabajo fue que la sentencia de la Corte Constitucional (auto 052/2008) dio prioridad a las mujeres desplazadas. Esta sentencia ha planteado un problema, ya que perjudica las posibilidades de acceso al subsidio por parte de otros grupos vulnerables (como los históricamente pobres).

Con respecto a la estabilización socioeconómica, los participantes identificaron los siguientes problemas:

- Las oportunidades económicas para la población desplazada en la economía local son muy limitadas ya que el sector productivo esta muy poco desarrollado;
- La integración en la vida económica de la comunidad es extremadamente difícil para los desplazados internos en muchos municipios debido a los diferentes contextos (por ejemplo, debido a la violencia continuada o al aislamiento geográfico);
- El bajo nivel de alfabetización entre la población desplazada hace difícil que los desplazados puedan competir para los empleos en las zonas urbanas; y
- Cuestiones ambientales en algunos municipios, como Leticia, impiden el desarrollo industrial y, por consiguiente, limitan las oportunidades de la población desplazada a trabajar en la agricultura.

Para abordar estas cuestiones, los grupos de trabajo sugirieron lo siguiente:

- Realizar un análisis más a fondo de los subsidios que se otorgan a nivel nacional y territorial;
- Considerar formas alternativas para alentar la integración de los desplazados internos en el sector laboral, reconociendo los límites de los esquemas empresariales; y
- Explorar enfoques complementarios para la vivienda, por ejemplo, uno en el que los municipios proporcionan la tierra para la población desplazada mientras que otros recursos se utilizan para proporcionar la infraestructura y servicios públicos.

Además de estas preocupaciones y recomendaciones, los grupos de trabajo también observaron la necesidad de identificar líneas claras que determinen cuándo termina la condición de desplazado interno.

La población desplazada equivale a un 5.4 por ciento de la población nacional y un 21.8 por ciento de la población rural.

ACTO DE CLAUSURA

Para concluir el taller, Walter Kälin expresó su agradecimiento a los grupos de trabajo por sus contribuciones, observando que las cuestiones planteadas y las sugerencias ofrecidas le iban a ser muy útiles para el gobierno colombiano y para su propio trabajo con el objetivo de mejorar la situación de los desplazados internos en Colombia.

En un análisis de las siete condiciones para que la descentralización funcione, que identificó en sus palabras de apertura, Kälin concluyó que durante el taller se observaron problemas graves en cuatro de ellas: (a) el marco jurídico no asigna de forma suficientemente clara las funciones y responsabilidades en relación con los desplazados entre las autoridades centrales y locales, conduciendo al solapamiento de responsabilidades y a la falta de claridad sobre quién es la autoridad responsable en ciertos casos específicos; (b) las municipalidades no reciben los recursos necesarios para desempeñar las funciones asignadas y muchas veces carecen de la capacidad administrativa para ello; (c) la consulta con los desplazados internos y su participación en las actividades que les conciernen no es suficiente; y (d) las autoridades centrales y locales no colaboran lo suficiente, especialmente en lo que se refiere al intercambio y acceso de información. A pesar de que para abordar estas deficiencias estructurales deberán realizarse reformas fundamentales en las leyes y políticas relacionadas con el desplazamiento, que afectarán la situación actual de la descentralización de la gobernabilidad en Colombia propiamente dicha, estas reformas no deben postergarse, ya que los desplazados internos enfrentan grandes desafíos y tienen necesidades apremiantes.

Las deliberaciones plantearon la naturaleza compleja de la relación entre los desplazados internos y otros grupos pobres de la población, lo cual puede crear tensiones ya que las autoridades municipales deben proporcionar servicios a toda la población. Mientras que la población desplazada se encuentra en una situación diferente que la población pobre no desplazada, es importante no crear nuevas desigualdades. Por lo tanto, señaló Kälin, las autoridades municipales deberían utilizar un enfoque que no solo se centre en los desplazados internos sino también en las comunidades afectadas por el desplazamiento y las comunidades de desplazados que han regresado a su lugar de origen. El desafío ha sido cómo ayudar a los tres a la vez.

Otro tema que surgió durante el debate fue la cuestión de cuándo termina el desplazamiento. ¿Es cuando la causa del desplazamiento ya no existe o cuando la mayoría de los desplazados regresan a su lugar de origen? Según el trabajo realizado por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y la Universidad de Georgetown,[3] el final del desplazamiento debería considerarse más bien como un proceso en vez de un punto final. El desplazamiento concluye cuando las personas que han sido desplazadas ya no tienen necesidades especiales relacionadas con su desplazamiento. La cuestión sobre cuándo debería concluir la asistencia específica para los desplazados no se trata de una cuestión de todo o nada.

---

[3] *Cuándo termina el desplazamiento: Marco de soluciones duraderas,* Proyecto de la Institución Brookings – Universidad de Berna sobre Desplazamiento Interno (Washington, DC, 2007). Disponible en: http://www.brookings.edu/reports/2007/09displacementends.aspx.

ANEXO I: LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA: ¿CUÁLES DEBEN SER LAS FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES LOCALES?

Escrito por[4]:
Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez, Universidad de los Andes, diciembre de 2008[5]

INTRODUCCIÓN

La intensificación del conflicto armado a partir de la década de los noventa ha provocado el desplazamiento forzoso de más de 2.4 millones de personas[6]. El fenómeno del desplazamiento se ha extendido, además, a lo largo del territorio nacional y en la actualidad un 97 por ciento de los municipios son expulsores de población y un porcentaje similar son receptores de población desplazada. Al comparar las cifras con la población total nacional y municipal, se entrevé el cariz de emergencia humanitaria que ha generado el desplazamiento forzoso. La población desplazada equivale a un 5.4 por ciento de la población nacional y un 21.8 por ciento de la población rural. Más aun, los indicadores de presión, que calculan la llegada de población desplazada a un municipio frente a su población nativa, denotan las dificultades que están enfrentando las ciudades medianas para absorber los grandes flujos migratorios. Por ejemplo, Mocoa ha recibido un 33.3 por ciento de su población nativa en un espacio de cinco años, Quibdó un 26.4 por ciento, Sincelejo un 24.6 por ciento y Florencia un 20.3 por ciento. Todos estos municipios, con dificultades para atender a su población nativa, han recibido una persona por cada cinco personas nativas en los últimos años, lo cual es a todas luces una emergencia humanitaria que no se puede atender con los recursos usuales de un municipio.

El Estado Colombiano ha respondido a esta emergencia humanitaria con la promulgación de un cuerpo de leyes, decretos y disposiciones legales que contemplan la atención desplazada desde la

[4] Este estudio fue publicado por el Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno en diciembre de 2008 y el original contiene anexos, cuadros, tablas y gráficas que no están incluido en este documento. La versión original está disponible a http://www.brookings.edu/reports/2008/1203_colombia_ibanez.aspx.

[5] Agradecemos la colaboración de Javier Aguilar (Acción Social, Medellín), Eduardo Barros (Acción Social, Magdalena), Andrés Camelo (Unidad Técnica Conjunta), Emilia Casas (Acción Social, Bogotá), Nicolás Castrillón (ACA, Medellín), Edgar Forero (Unidad Técnica Conjunta), Luz Dary Giraldo (Gobernación de Antioquia), Mardory Llanos (Secretaría de Gobierno, Bogotá), Nicolás Morales (Procuraduría Magdalena), Javier Moscarella (Alcaldía Santa Marta), Luz Ángela Rodríguez (Unidad Técnica Conjunta), Alba Lucía Varela (Fundeomac), Beatriz White (Secretaría Bienestar Social, Bogotá). Su participación en la elaboración de las entrevistas fue fundamental en el desarrollo del documento. Las opiniones y errores del informe son, sin embargo, nuestra completa responsabilidad.

[6] www.accionsocial.gov.co. Fecha de corte: 29 de Febrero de 2008.

prevención hasta la estabilización socioeconómica, con un énfasis marcado en la ayuda humanitaria de emergencia. Si bien el diseño de la legislación es adecuado, su implementación ha sido lenta y desigual en las diferentes entidades estatales y municipios. Ello conminó a la Corte Constitucional a proferir un grupo de Sentencias y Autos para obligar a las instituciones a cumplir con las disposiciones constitucionales.

Las Sentencias de la Corte Constitucional, en particular la Sentencia T-025, y la creciente magnitud del fenómeno del desplazamiento han llevado al Gobierno Nacional a fortalecer su política para la población desplazada con una asignación cada vez mayor de recursos y un mayor compromiso de ciertas entidades. El proceso de diseño e implementación de una política pública especial para la población desplazada ha sido bastante más lento por parte de las entidades territoriales. Diversas razones han sido identificadas para la escasa implementación en el ámbito local. La falta de voluntad política, la escasez de recursos fiscales, la necesidad de atender a la población nativa y los pocos incentivos políticos para atender a la población desplazada, han sido algunas de las causas identificadas.

El objetivo de este documento es analizar las posibles causas de la lenta implementación de una política especial para la población desplazada por parte de las autoridades locales. Para alcanzar tal objetivo, realizamos una revisión de la legislación concernientes a este tema y examinamos cuatros estudios de caso, con base en entrevistas que realizamos en cada región y en documentos existentes, en las ciudades de Bogotá, Medellín y Santa Marta y en el Departamento de Antioquia.

El documento está compuesto por tres secciones. En la primera sección se revisa la legislación sobre población desplazada y se analiza las disposiciones particulares para las entidades territoriales. En la segunda sección se describen las condiciones de la población desplazada en las cuatro regiones analizadas y se examina las políticas que se han implementado en cada una de ellas. En la tercera sección, se concluye con base en los resultados de las entrevistas y de las revisiones bibliográficas realizadas en las dos primeras secciones.

1. LEGISLACIÓN COLOMBIANA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA

Antes de analizar los estudios de caso, es importante describir y analizar la legislación nacional dirigida a atender a la población desplazada. El objetivo de esta sección es primero describir la legislación para la población desplazada en términos generales y después examinar las responsabilidades asignadas a las autoridades locales. Dado que la distribución de responsabilidades entre autoridades nacionales y locales reposa en la estructura de descentralización iniciada en la década de los ochenta, primero se describe el funcionamiento del proceso de descentralización en Colombia.

1.1 La descentralización en Colombia

El proceso de descentralización del Estado colombiano se consolidó mediante la Constitución de 1991. Sin embargo, el proceso se originó a mediados de la década de los 80s con el objetivo de mejorar la oferta de bienes y servicios públicos locales y fortalecer la democracia municipal. La descentralización buscaba consolidar la democracia, desarrollar una democracia participativa y directa, y, aumentar la gobernabilidad. El primer paso en el proceso de la descentralización fue la elección popular de alcaldes, seguida por la reforma fiscal de 1986 que estableció que el 50 por ciento del Impuesto al Valor Agregado debería ser distribuido entre los gobiernos locales de acuerdo a su población. Como consecuencia, las transferencias municipales aumentaron del 0.5 por ciento del PIB en 1982 al 3.1 por ciento del PIB en 2002 (Sánchez y Palau, 2006).

Con la Constitución de 1991, la descentralización tanto fiscal como política se profundizó. Con el fin de garantizar la autonomía de las entidades territoriales, se contempló que dichas entidades debían ser partícipes de los ingresos de la Nación. Según la Constitución de 1991, la Ley debía determinar el porcentaje mínimo de la participación municipal en los ingresos del Estado y definir, asimismo, las áreas prioritarias de inversión social que debían financiarse con los recursos transferidos. El porcentaje de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales corresponde al 22 por ciento de los ingresos corrientes[7] de la Nación, de los cuales "el 60 por ciento de los recursos se destinan en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida".

Además de las transferencias de los ingresos corrientes, el Gobierno formula anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo. La Ley establece, asimismo, la distribución del Sistema General de Participaciones, cuyos recursos deben ser destinados a la financiación de los servicios a cargo de la entidad territorial (departamentos, distritos o municipios) con prioridad en los servicios de salud y educación. Las competencias en este aspecto de la inversión social no pueden ser descentralizadas si no se asignan los recursos fiscales suficientes para ser atendidas. Además a las transferencias y a la participación en los ingresos corrientes del Estado, las entidades territoriales se financian a partir del recaudo de impuestos locales. Los impuestos que se recolectan a nivel municipal son el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio (ICA), impuesto de circulación y tránsito, de parques y arborización, entre otros. La decisión de reglamentar y recaudar estos impuestos recae sobre los Alcaldes municipales y sus respectivos Consejos.

Las entidades territoriales se dividen en Distritos, Departamentos, Municipios y Territorios Indígenas. Las entidades territoriales reciben ingresos del Estado, pero como entidades autónomas

[7] Ingresos corrientes son los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

gozan de algunos derechos, entre ellos: gobernarse por autoridades propias; ejercer los deberes que le corresponden; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. Los Departamentos son autónomos en la administración de los asuntos locales y a la vez deben coordinar y complementar las acciones municipales, así como garantizar la comunicación entre los asuntos nacionales y municipales. A nivel departamental, se elige un Gobernador y una Asamblea Departamental, encargados de administrar la prestación de servicios a cargo del Departamento así como de apoyar a los municipios en lo relacionado con la planeación, el desarrollo económico y social y el apoyo financiero y crediticio. En coordinación con los Municipios deben regular la oferta de servicios como la recreación, el deporte, la educación y la salud, pero es el Alcalde la autoridad responsable de asegurar la prestación de los servicios a su cargo. El Gobernador debe, sin embargo, revisar los actos de los Consejos municipales y de los Alcaldes y, si es el caso remitirlos, al Tribunal que decide su validez. Son funciones del Gobernador, además de las señaladas, dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y la delegación de los servicios nacionales en el territorio; presentar los programas de desarrollo ante la Asamblea Departamental; fomentar el desarrollo de las actividades culturales, sociales y económicas que no dependen de las administraciones nacionales o municipales; y, administrar el recaudo de las rentas departamentales y de las entidades descentralizadas. Por otro lado, a nivel municipal, los Consejos Municipales y el Alcalde son los funcionarios encargados de prestar los servicios públicos que determina la ley. Con el fin de cumplir con las disposiciones de la ley, los Alcaldes deben preparar un plan de desarrollo económico y social, en el que se describen las metas de la Alcaldía y el presupuesto destinado a cada obra. Los Alcaldes, al ser la principal autoridad civil en el ámbito local, asumen más responsabilidades que los Gobernadores. Las principales funciones de los Alcaldes están relacionadas con la conservación del orden público en el municipio (el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio); dirigir la acción administrativa del municipio, lo cual implica asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios, representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar a los funcionarios responsables bajo su dependencia; presentar al Consejo los planes de desarrollo e informes generales de la administración; por último, el alcalde es la autoridad responsable de ordenar los gastos municipales de acuerdo a un plan de inversión y desarrollo presentado ante el Consejo.

Junto a los Alcaldes y a los Gobernadores existen los órganos de control, encargados de administrar funciones específicas tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Para el caso de la atención para la población desplazada, es de interés las funciones del Ministerio Público. El Ministerio Público es el encargado de velar por los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. El Procurador General es el director del Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, encargado de velar por la garantía de los derechos humanos, ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General. Para el caso de la declaración que deben rendir los individuos desplazados con el fin de ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, las personerías locales son las entidades encargadas de tomar la declaración, una vez tomada la declaración ésta es enviada directamente a la sede local de Acción Social.

1.2 La legislación para la Población Desplazada

La legislación colombiana para atender a los individuos desplazados por la violencia es una de las más completas a nivel internacional. Sin embargo, la implementación y el alcance de los programas han sido limitados. El objetivo de esta sección es describir de forma breve la legislación colombiana para la población desplazada y analizar las posibles causas del limitado alcance de los programas públicos.

La Ley 387 de 1997 define, junto con un cuerpo de Leyes, Decretos y Sentencias posteriores, la política para la población desplazada. El cuerpo legislativo define las obligaciones del Estado y de las entidades territoriales en cada una de las etapas que la Ley dispone para atender el fenómeno del desplazamiento. Asimismo, los Conpes[8] han establecido la inversión estatal requerida por los programas para la población desplazada. Un resumen de la legislación Colombiana para la población desplazada se incluye en el Cuadro A1 del Anexo en la publicación original.

La Ley 387 de 1997 establece las funciones de las instituciones del Estado, ya sea para las instituciones nacionales como locales, en cada una de las etapas del desplazamiento: prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Para coordinar las acciones de las entidades estatales, la Ley crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD). La principal función del CNAIPD es formular la política relacionada con la población desplazada y asesorar a las entidades locales. Las entidades encargadas del cumplimiento de la ley en el ámbito local son los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a cargo de la primera autoridad civil territorial, es decir, los Alcaldes Municipales, Distritales y/o los Gobernadores. Las autoridades locales tienen el deber de crear los comités territoriales y de reportar los casos de desplazamiento a las autoridades centrales, lo cual asegura la coordinación entre autoridades centrales y locales. Sin embargo, la Ley 387 de 1997 no asigna responsabilidades específicas a las entidades locales, a excepción del Alcalde. El Artículo Siete de dicha ley dispone la obligación de los Alcaldes de convocar a los Comités Municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada cuando se presenten casos de desplazamiento forzado y dispone, asimismo, el causal de mala conducta para cuando los Alcaldes no cumplan con ésta obligación.

La Ley crea, además, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD). Este Sistema está compuesto por las instituciones encargadas de atender a la población desplazada. Acción Social es el ente coordinador del SNAIPD, y el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) cumple el papel de articulador entre las autoridades nacionales y locales. Tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 250 de 2005 disponen la organización del SNAIPD y las funciones de

[8] El Consejo Nacional para la Política Económica y Social fue creado en 1958. El Conpes es la máxima autoridad de planeación y actúa como organismo asesor en temas de desarrollo económico y social. Todas las entidades gubernamentales relacionadas con temas económicos y sociales participan en el Conpes.

cada una de sus instituciones. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la debilidad de los programas con respecto a la coordinación entre las entidades locales y las centrales y propone entonces fortalecer la comunicación entre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), encabezado por Acción Social (AS), y las entidades territoriales. Si bien el reconocimiento de esta debilidad es un avance, no identifica mecanismos concretos para superar la falta de coordinación. Una descripción de cada unas de las entidades encargadas y de las responsabilidades asignadas del SNAIPD se presenta en el cuadro A2 del Anexo. El Balance presentado por ACNUR en 2007 resume en la siguiente gráfica la estructura del SNAIPD.

La Ley 387 y sus subsecuentes disposiciones establecen que las autoridades locales se deben involucrar en las tres etapas de la atención a la población desplazada. Durante la etapa de prevención, las autoridades tienen el deber de evaluar los hechos que constituyen o pueden llegar a constituir situaciones de desplazamiento y reducir su incidencia mediante grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos de desplazamiento. Asimismo, tienen el deber de orientar a las posibles víctimas del desplazamiento y solicitar al Gobierno Nacional la protección militar y policiva necesaria en las zonas en riesgo de ser amenazadas por hechos violentos. Cabe anotar que la asignación de pie de fuerza policial y militar es responsabilidad única del Gobierno Nacional y las autoridades locales no tienen ninguna injerencia en este tema.

Durante la etapa de atención humanitaria de emergencia, tanto los Comités locales como las instituciones centrales del Estado, deben brindarle a la población desplazada alimentos, alojamiento y servicios médicos, entre otros, durante los primeros tres meses del desplazamiento, prorrogables según la valoración de las necesidades de los hogares desplazados. En esta etapa, AS es la entidad responsable de la financiación de los programas, pero no de su funcionamiento. La implementación de los programas de asistencia humanitaria de emergencia está a cargo de los operadores en conjunto con las autoridades locales.

La última de las etapas, la estabilización socioeconómica, debe garantizar que la población desplazada sea capaz de velar por su sostenimiento económico ya sea en el municipio de origen (retorno) o en cualquier otro municipio (reubicación). La superación de la pobreza y del estado de vulnerabilidad ocasionado por le pérdida de activos y el desplazamiento depende de la capacidad de generación de ingresos por parte de la población desplazada de manera independiente y no por políticas basadas en la asistencia humanitaria. El objetivo de la etapa de estabilización económica es alcanzar la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas del desplazamiento, a través de programas de generación de ingresos, provisión de créditos, asistencia técnica, educación, atención en salud, vivienda, capacitación técnica y la asignación de tierras. Las instituciones del Gobierno Nacional encargadas de esta fase son INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Acción Social, SENA, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Vivienda y Ambiental y el Ministerio de Protección Social. Las responsabilidades de ejecución de la política de estabilización socioeconómica, si bien están definidas en la legislación, no son claras para el caso de las autoridades locales.

Photo courtesy of CHF International

La estabilización socioeconómica, debe garantizar que la población desplazada sea capaz de velar por su sostenimiento económico ya sea en el municipio de origen (retorno) o en cualquier otro municipio (reubicación).

Además de las autoridades colombianas, las Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados (ACNUR), apoya las instituciones gubernamentales encargas de asistir a la población desplazada. Las oficinas de ACNUR se abrieron en 1998 y después se abrieron tres oficinas más en otras regiones del país. Las actividades de esta oficina se concentran en la asesoría a las instituciones gubernamentales y las ONG, en proveer cooperación técnica para asistir la población desplazada en las diferentes etapas de atención; en desarrollar actividades para promover la cooperación internacional; y en coordinar programas y proyectos para la población desplazada.

El marco legislativo dispone, asimismo, la obligación institucional de cubrir necesidades básicas y ofrecer servicios de salud, educación, vivienda así como estipula mecanismos de recuperación de activos perdidos o abandonados durante el proceso de desplazamiento. Por ejemplo, en los casos de predios abandonados, las autoridades locales tienen la obligación de elaborar informes sobre las tierras abandonadas con base en los registros completos de los predios rurales y la cartografía disponible, para lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) debe suministrar la información necesaria. Además, las autoridades locales tienen la obligación de proteger los bienes inmuebles de la población desplazada. En cuanto a la cobertura de salud, la meta es lograr la cobertura universal para el año 2010. En este sentido, además del apoyo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), las direcciones territoriales de salud, con el apoyo de las entidades departamentales, deben organizar jornadas y acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, saneamiento básico e intervención de los principales factores de riesgo, y desarrollar programas de capacitación y formación de las personas encargadas de atender a la población desplazada en situaciones de emergencia. Con respecto al acceso a educación, la legislación colombiana contempla el acceso preferencial de la población desplazada a la educación y establece la exención en el pago de pensión y matricula. Además, los hogares desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) tienen el derecho de acceder a los programas de Subsidio Familiar de Vivienda que pueden ser destinados a la compra de vivienda nueva o usada, inversión para mejorar la vivienda y construcción de vivienda en lote propio o arrendado. Por último, el programa de Familias en Acción y el programa de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS) cubren las necesidades de la población desplazada registrada en el RUPD. El objetivo es alcanzar los 300.000 hogares desplazados (61.78% del total de los hogares inscritos en el RUPD) afiliados tanto en Familias en Acción como en JUNTOS[9].

La legislación colombiana define, asimismo, las obligaciones presupuestales de las instituciones del Gobierno. El CNAIPD debe garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables tienen a su cargo; por otro lado, los Comités Territoriales deben preparar

[9] JUNTOS es el programa más reciente de Acción Social para la superación de la Pobreza Extrema. El objetivo específico del programa es mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y su población objetivo son todas las familias inscritas en el programa de Familias en Acción y las familias desplazadas inscritas en el RUPD.

el plan de contingencia que debe incluir los rubros presupuestales necesarios para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. En ninguno de los casos anteriores, se establece un monto mínimo de presupuesto que se debe asignar a la asistencia a la

población desplazada. Ello ha implicado que, en muchos casos, las entidades territoriales no asignan un presupuesto particular a los programas para población desplazada y la población desplazada es atendida en conjunto con la población vulnerable. La entrega de los recursos para asistencia humanitaria de emergencia está en manos de AS que destina los recursos al grupo familiar de manera proporcional a su tamaño y composición, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Las autoridades nacionales y locales encargadas de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tienen obligaciones financieras y deben rendir cuentas sobre el gasto y objetivos alcanzados. Las entidades responsables de los programas diseñados para la población desplazada deben dar prioridad a la atención de la población desplazada en el momento de definir sus respectivos presupuestos según lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004. En los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, se debe incluir de manera obligatoria los recursos de inversión empleados en la etapa de estabilización económica de la población desplazada. Por otro lado, las autoridades nacionales deben informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación sobre la ejecución presupuestal de los recursos destinados para la asistencia de la población desplazada. Además, el CNAIPD debe asegurar que las entidades financieras encargadas de los créditos y garantías financieras destinadas hacia proyectos productivos de la población desplazada ofrezcan líneas de crédito flexibles, y difundan la información de los procesos crediticios a través de las Mesas de Trabajo de Generación de Ingresos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 complementa la legislación diseñada para la protección de la población desplazada e incluye los ajustes institucionales necesarios para cumplir con las disposiciones de la Sentencia T-025 de 2004. Dicha Sentencia establece los derechos de la población desplazada quienes se definen como “sujetos de especial protección por el Estado”; estipula además que la oferta insuficiente de asistencia estatal hacia la población desplazada es un estado de cosas inconstitucional. Con el fin de superar este estado de cosas inconstitucional, las instituciones nacionales y los entes territoriales deben ofrecerle a las familias desplazadas la protección especial necesaria por ser víctimas de la violencia y garantizarles, asimismo, sus derechos fundamentales y constitucionales. La Sentencia ha creado la presión necesaria a nivel de las entidades territoriales para mejorar la oferta de programas asistenciales para la población desplazada. Tras la Sentencia, en algunas entidades territoriales se han diseñado planes de asistencia para este segmento de la población, con presupuesto especialmente asignado hacia los programas de asistencia por desplazamiento forzado.

La Sentencia T-025 y los Autos subsiguientes se pueden agrupar en cuatro temas: la delimitación de la condición de desplazamiento forzado; la obligación del Estado de definir las leyes de asistencia a la población desplazada y destinar los recursos presupuestales necesarios para la protección de la

población desplazada; el trato preferencial en el acceso a servicios estatales para este segmento de la población; y la provisión de información veraz acerca de los derechos de dicha población (Ibáñez y Moya, 2007).

En primer lugar, la Corte Constitucional define como condición de desplazamiento el hecho de haber sido victima de actos violentos infligidos, directa o indirectamente, lo cual obliga la cesación de actividades cotidianas para huir y proteger sus vidas. Al ser una condición de hecho, las victimas del desplazamiento no deben ser declaradas por alguna entidad pública como desplazadas para adquirir dicha condición; por ende, las victimas directas de las condiciones que causan el desplazamiento deben ser cobijadas por la legislación diseñada para la población desplazada. El segundo y tercer tema de la Sentencia están relacionados con la definición de las leyes para asistir a la población desplazada y del acceso preferencial de esta población a algunos servicios estatales. La Sentencia dispone, entonces, la obligación del Estado de proferir la legislación necesaria para reestablecer la condición original de los hogares desplazados y de destinar los recursos necesarios para este fin. En el proceso de reestablecimiento, el Estado tiene la obligación de asegurarle a la población desplazada un mínimo vital que comprende: i) la oferta de de una subsistencia mínima de alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestidos apropiados, y servicios médicos y sanitarios esenciales; ii) la cobertura de salud cuando el caso sea de carácter urgente e indispensable para conservar la vida y la integridad de la persona; iii) la protección antes casos de discriminación; iv) la cobertura de educación básica para menores de 15 años; y v) la identificación de las características específicas de los hogares desplazados para diseñar e implementar los programas de estabilización socioeconómica. Por último, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia, dispone tres ejes de acción con el fin de suministrar información a la población desplazada. Primero, la Defensoría del Pueblo debe difundir los instrumentos jurídicos existentes; segundo, las entidades encargadas de atender a la población desplazada deben brindar información sobre los programas que ofrecen; y, tercero, Acción Social tiene la obligación de informar a la población desplazada acerca de sus derechos.

A pesar de los esfuerzos por cubrir las necesidades de la población desplazada a partir del diseño de programas públicos y de la definición de un marco legislativo completo, la cobertura efectiva de los programas no ha sido la esperada. Existe una asignación de responsabilidades entre entidades nacionales y territoriales poco clara; persiste aun una descoordinación entre las instituciones responsables de la atención a la población desplazada, y, en algunos casos, falta compromiso político por parte de las entidades, tanto nacionales como locales. Además, las presiones fiscales en el ámbito nacional y local significan que los hacedores de política deben asignar recursos escasos entre la población desplazada y la población pobre. Todo lo anterior deriva en una inversión insuficiente de recursos en los programas de generación de ingresos y una mejor capacitación de los funcionarios públicos encargados de atender a las victimas del desplazamiento. El objetivo de esta sección es señalar las debilidades y limitaciones de la legislación colombiana y de los programas públicos diseñados para la población desplazada, haciendo hincapié en las responsabilidades de las autoridades locales.

La legislación colombiana define las tres etapas para la asistencia de la población desplazada: prevención, asistencia humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Con el fin de alcanzar los objetivos de la estrategia de prevención, las entidades territoriales del SNAPID, encabezado por Acción Social, deben brindar orientación y apoyo a la población vulnerable de ser víctima del conflicto armado, analizar las acciones jurídicas contempladas en la legislación para prevenir el desplazamiento y proponer mecanismos alternativos cuando la situación lo amerite. Asimismo, las autoridades locales tienen la responsabilidad de identificar y recopilar los casos inminentes de riesgo de desplazamiento y que constituyen o pueden constituir situaciones de desplazamiento y generar grupos de trabajo que anticipen y prevengan dichos casos. Una vez identificadas las posibles amenazas, deben informar a la Mesa Nacional de Prevención sobre los hechos identificados en el ámbito territorial, con el fin de lograr acciones coordinadas entre las autoridades locales y nacionales.

Un esfuerzo por crear un mecanismo coordinador entre las entidades nacionales y las territoriales es la creación de los Planes Integrales Únicos (PIU). Por disposición del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, los Comités Territoriales tienen la labor de elaborar un plan para la atención de la población desplazada. El objetivo de los Planes Integrales Únicos (PIU) es diseñar una estrategia para la atención de la población desplazada y definir la respectiva asignación presupuestal para cada una de las etapas de asistencia. Los PIU son entonces un conjunto de estrategias, en el que se disponen los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades y que se formulan en los Comités Departamentales o Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada. Los Comités Territoriales apoyan y trabajan en coordinación con el SNAIPD y su labor es planear, gestionar, ejecutar y evaluar los planes de asistencia para la población desplazada bajo el marco de los PIU.

Mediante la obligación de la formulación de los PIU se pretendía lograr un esquema de planificación estandardizado para la atención de la población desplazada (ACNUR, 2007). Sin embargo, los enfoques que define el Plan Nacional para lograr la unidad en la aplicación de los programas no está siendo ejecutado, y el problema no sólo se observa en la fase de implementación; aun existen municipios que no cuentan con un PIU propio y que desconocen la obligación de diseñarlo. Sólo el 24 por ciento de los municipios con presencia de población desplazada ha formulado el PIU y, en los casos en que han sido formulados aun existen inconsistencias con los planes de desarrollo municipales (ACNUR, 2007).

1.3 Las responsabilidades y limitaciones de las autoridades locales

La coordinación nacional de los PIU está a cargo de Acción Social con el apoyo de la Unidad Técnica Conjunta (UteC). Los datos de la UteC reportan que a 2006 253 municipios, de los más de 1.000 municipios colombianos, habían trabajado en la formulación del PIU, de los cuales, el 24 por ciento lo tenía aprobado y lo estaba utilizando como herramienta planificadora (ACNUR, 2007). Si bien el Decreto 250 de 2005 dispone los objetivos y los contenidos mínimos requeridos, el marco legislativo no reglamenta la forma en la que se deben aplicar y los mecanismos para hacer seguimiento a las

acciones propuestas por los PIU. Más aun, no determinan unos mínimos básicos para los PIU tanto en términos de su alcance como de la asignación presupuestal requerida. Sin la contrapartida que reglamente la operatividad de los PIU, su impacto es mínimo y corren el riesgo de quedar como una guía de proyectos sin aplicación práctica (ACNUR, 2007).

Aunque los esfuerzos por mejorar la coordinación operativa se ven reflejados en la creación de las Mesas de Prevención, aun no se ha logrado una coordinación satisfactoria entre el Consejo Nacional y las entidades territoriales. Por ejemplo, la Mesa Nacional de Prevención realizó el Plan de Prevención al Desplazamiento, pero se ignora si la Mesa tuvo en cuenta las experiencias locales para su diseño, lo cual podría ser una de las causas de la dificultad en la implementación del Plan por parte de las entidades territoriales. Tras su diseño, no queda claro si el objetivo de la mesa era brindar un plan guía para que cada Departamento diseñara uno propio o, si por el contrario, se esperaba su cumplimento en el ámbito local. Más aun, la Política Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos no es consistente con las políticas de prevención del desplazamiento forzado, puesto que el tema del desplazamiento no se ha integrado dentro de las políticas de protección del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la dinámica de los comités territoriales no ha logrado la coordinación con la planeación departamental (ACNUR, 2007).

Con respecto a la garantía de seguridad en las localidades, el Artículo 32 del Decreto 2569 de 2000, especifica como responsabilidad de los Comités Territoriales en Prevención del Desplazamiento Forzado: "Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento". Dicho objetivo asigna a las autoridades locales funciones difíciles, si no imposibles, de cumplir ya que la decisión sobre la presencia del cuerpo militar y policivo depende del Ministerio de Defensa y no de las autoridades locales. Los Comités Territoriales, encabezados por la primera autoridad civil del lugar, no tienen ninguna discrecionalidad sobre la presencia militar y lo único que pueden hacer es solicitarle al Gobierno Nacional dicha protección, sin poder garantizarla.

Uno de los problemas que enfrenta la implementación del Plan Nacional de Atención es con respecto a la protección de los bienes y patrimonio de la población desplazada. La fase de prevención y protección debe no sólo hacer énfasis en la prevención del desplazamiento debe, asimismo, garantizar la protección de los bienes de las victimas. Con este propósito, las autoridades locales deben adoptar políticas activas de registro de los bienes abandonados así como formular normas y mecanismos que eviten el aprovechamiento de la situación de desplazamiento por parte de actores externos.

La segunda etapa de la asistencia para la población desplazada es la oferta de ayuda humanitaria de emergencia. El acceso a la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) depende del registro de los individuos desplazados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). En el ámbito local, la oferta de estos servicios depende de las autoridades locales y de los Consejos de Política Social en coordinación con los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada y las entidades nacionales.

Durante la etapa de AHE, se pueden identificar algunas limitaciones con respecto al diseño de los programas. En primer lugar, con respecto al proceso de declaración y registro en el RUPD y en segundo lugar a la oferta de los servicios que contempla la AHE. Con respecto al registro de la población desplazada en el RUPD y a su funcionamiento, se deben mejorar algunos aspectos, pero sus resultados no son desalentadores. Casi el 86 por ciento tiene conocimiento sobre el RUPD, un porcentaje considerable, cerca del 78 por ciento rinde declaración de manera voluntaria y alrededor del 71 por ciento de los hogares desplazados son finalmente registrados en el RUPD. Además, en el proceso de registro no existe focalización hacia ciertos grupos de la población desplazada (Ibáñez y Velásquez, 2006). Pero la evidencia revela que la población desplazada sin registrar es la más vulnerable y aislada.

Además, la brecha entre la declaración y el registro ha venido creciendo desde el año 2002, y el 30 por ciento es aun una cifra considerable. El Balance del ACNUR (2007) identifica como posibles causas del subregistro la falta de capacitación de los funcionarios encargados de la fase de inscripción de los individuos desplazados. El proceso de declaración depende de las entidades territoriales y de los funcionarios encargados de dicha labor. El principal problema en esta etapa es la falta de conocimiento por parte de los funcionarios del fenómeno del desplazamiento y de las normas relacionadas con la toma de la declaración. Por otro lado, el número de funcionarios no parece ser suficiente para abastecer la demanda y las decisiones de inclusión no se consideran en el tiempo requerido para realizar una valoración correcta. Aunado a la falta de capacitación de los funcionarios, la falta de claridad en algunos conceptos legislativos genera un alto grado de discrecionalidad y subjetividad por parte de los responsables del registro de la población desplazada. Si bien la poca claridad en las normas del proceso de declaración juega un importante papel en las deficiencias durante el registro, la falta de inversión a nivel territorial en las oficinas del Ministerio Público, donde se necesitan más recursos para capacitar a los funcionarios y mayor infraestructura para atender a toda la población desplazada, son también un obstáculo.

La otra limitación importante en esta etapa constituye la entrega de los paquetes asistenciales a los hogares desplazados. Sólo el 56 por ciento de los hogares inscritos en el RUPD reciben algún tipo de ayuda (Ibáñez y Velásquez, 2006) y para 2005 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) calculó que la población desplazada no atendida por AHE oscilaba alrededor del dos por ciento para la entrega de vestuario, alrededor del 65 por ciento para la entrega de los kit de aseo y un 72 por ciento para el componente de alojamiento transitorio (DNP, 2005). Los problemas durante esta etapa se deben a la falta de compromiso y a la falta de voluntad por parte de las instituciones y entidades territoriales responsables y a la sobrecarga operativa de las Unidades Territoriales (UT) de Acción Social (Ibáñez y Moya, 2007). Ello debido a que Acción Social tuvo que asumir las responsabilidades de las autoridades locales y financiar parte de sus gastos a través de recursos de caja menor y avances (Ibáñez y Moya, 2007; Acción Social, 2007). A partir de 2005, Acción Social ha implementado nuevas estrategias para mejorar la cobertura de estos programas. Bajo el principio de complementariedad, ofrece apoyo alimentario y no alimentario,así como asistencia a los grupos más

vulnerables[10] a través del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), del Proveedor Nacional que hace entrega de los kit en los lugares que no está presente el CICR, de la Caja Menor que opera en nueve ciudades y, en casos de extrema urgencia, en zonas de difícil acceso para los otros proveedores y convenios, entrega ayuda monetaria con apoyo del Banco Agrario y sigue operando en coordinación con CHF, un operador humanitario internacional (Acción Social, 2007)

En cuanto a la entrega de la AHE por parte de las entidades territoriales, las Unidades de Atención y Orientación han tenido y tienen aun un papel fundamental. A través de las UAO se ofrecen los paquetes de AHE, lo cual facilita el acceso de la población desplazada a los paquetes asistenciales, se crea un enlace entre las entidades nacionales y locales, y se logra apoyar a los Comités Territoriales en el proceso de la oferta de AHE. Las UAO son entidades que funcionan como enlaces entre las entidades nacionales y locales, sirven de apoyo para los Comités Territoriales y son un lugar de referencia para la población desplazada. Las autoridades locales son responsables de las UAO, financian su infraestructura, el pago de servicios y la vigilancia, y son responsables de designar su coordinador. Las UAO no dependen de las entidades nacionales, dependen directamente de las autoridades locales quienes proveen recursos para financiar su infraestructura y funcionamiento, además de proveer los recursos para la oferta de AHE y otros programas complementarios (Ibáñez y Moya, 2007). A partir del 2003, se fortaleció su presencia y sus responsabilidades en el ámbito local, lo cual permitió una mayor vinculación de las Alcaldías y Gobernaciones a través de aportes para la oferta de AHE y la financiación de programas complementarios. En casos en los que las autoridades locales no cuentan con recursos financieros suficientes, Acción Social, financia la infraestructura de las UAO y la capacitación de sus funcionarios (Ibáñez y Moya, 2007; Acción Social, 2007). Pese a la expansión de las UAO, es aun indispensable la participación y apoyo de Acción Social para su funcionamiento adecuado. Cabe anotar que las UAO no son las directas responsables de la atención a la población desplazada. El objetivo de las UAO es concentrar geográficamente a todas las entidades territoriales responsables de la atención a la población desplazada para evitar que dicha población acuda a cada una de las entidades por separado.

Por último, los programas de AHE no parecen estar conectados con la última fase de asistencia para la población desplazada, la fase de estabilización socioeconómica. El reto de las autoridades nacionales y locales encargadas de proveer asistencia a la población desplazada, debe ser lograr que trasciendan de la etapa de AHE a la de estabilización socioeconómica. Para ello, es importante garantizar que la etapa final de la provisión de la AHE concuerde con la inicial de la estabilización económica y diseñar programas que permitan avanzar de manera eficaz hacia la estabilización socioeconómica y que permitan superar el enfoque asistencialista de la AHE y de los programas de atención a la población desplazada (Ibáñez y Moya, 2007). La propuesta del actual Gobierno para alcanzar dichos objetivos es implementar una estrategia de seguimiento a partir del nuevo programa de Acción Social, JUNTOS. El objetivo es hacerles un acompañamiento a las familias del programa

[10] Atención a mujeres, niños y grupos étnicos.

para orientarlas hacia los programas de estabilización, a través de gestores sociales. Partir de una base sólida en la oferta de AHE es fundamental con el fin de garantizar el éxito de estos programas; por ende, es fundamental que se fortalezcan las instituciones y autoridades locales responsables de la entrega de asistencia en esta fase.

Los programas de estabilización socioeconómica deben brindar a la población desplazada las herramientas para garantizar su reingreso a las redes sociales y económicas, bien sea en el lugar de origen, recepción o reubicación (Decreto 250 de 2005). Con el fin de alcanzar tal objetivo, la legislación provee la asistencia con programas de restitución de activos, cubrimiento de salud, garantía de asistencia escolar, provisión de microcréditos y acceso a subsidios de vivienda, entre otros. Los objetivos de los programas de tierras, son por un lado, proteger los bienes abandonados (en la fase de prevención y protección) y por otro lado, garantizar el acceso a tierras. El Incoder, junto con las autoridades locales y Comités Territoriales, deben desarrollar programas y procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras; agilizar los procesos de transferencia a título gratuito por parte de las entidades de predios rurales; y acelerar los procesos de transferencia de bienes inmuebles rurales expropiados. Por último, se define la obligación de realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso y de formular el procedimiento para los procesos de permuta. Con el fin de llevar a cabo estos programas, las autoridades locales deben llevar un informe sobre los inmuebles rurales del lugar y registrar dichos predios en el Registro Único de Predios Abandonados del Incoder (RUP) (Ibáñez y Moya, 2007).

Las limitaciones de esta etapa surgen durante la fase de implementación de los programas. En primer lugar, debido a la alta informalidad sobre los derechos de propiedad que persiste en el ámbito rural colombiano. Dado que la legislación está diseñada para la protección de predios bajo propiedad formal, un alto porcentaje de los predios no son cubiertos por esta legislación. En segundo lugar, y más específicamente con la labor de las autoridades locales, debido a la falta de conocimiento sobre los programas por parte de los funcionarios encargados. El desconocimiento de los funcionarios acerca del RUP ha impulsado procesos de capacitación por parte de las instituciones nacionales (Ibáñez y Moya, 2007). Sin embargo, estos procesos de capacitación no han sido exitosos. Además, el alcance de los programas se ha visto limitado por la liquidación de las entidades encargadas del sector rural, lo cual ha sobrecargado otras instituciones del Estado cuyas competencias no son la atención del sector rural. Por otro lado, las autoridades nacionales no han asumido un papel activo de liderazgo frente a las autoridades locales, para que cumplan con las disposiciones legales concernientes a los bienes abandonados (ACNUR, 2007). Las limitaciones de los programas de restitución de tierras se ven reflejadas en sus precarios alcances. Entre 2002 y noviembre de 2006 se adjudicaron en total 63.852 hectáreas a 4.352 familias desplazadas, de las cuales sólo 26.054 hectáreas se adjudicaron a 1.979 familias desplazadas (Acción Social, 2007).

Los programas de vivienda, por otro lado, se han focalizado en entregar subsidios para adquirir vivienda nueva o usada, mejorar la vivienda o arrendarla[11]. Estos programas de vivienda se han concentrado en otorgar subsidios para adquirir vivienda bien sea en el municipio receptor o en casos de retorno, en el de expulsión. El Gobierno Nacional es el encargado de distribuir los recursos entre las entidades territoriales, con base en el número de desplazados registrados en el RUPD en la región, en el impacto del desplazamiento sobre la pobreza del lugar y en la demanda de subsidios para programas de retorno (Ibáñez y Moya, 2007). A partir de la Sentencia T-025 de 2004, se estableció una Bolsa Especial de Población Desplazada para asignar los subsidios a este segmento de la población en áreas urbanas. Los recursos asignados a subsidios de vivienda rural y urbana han aumentado a partir del 2004, a la fecha se han asignado aproximadamente 65.043 Subsidios Familiares de Vivienda rurales y urbanos, es decir que cerca de 65.000 hogares desplazados han sido beneficiarios de estos subsidios (Acción Social, 2007). Con respecto a los programas de vivienda, las responsabilidades de las autoridades locales son considerables. La obligaciones de las entidades territoriales que dispone el Decreto son: i) formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada; ii) establecer mecanismos de coordinación con las entidades nacionales para lograr la entrega efectiva de asistencia técnica a la población desplazada; iii) apropiar recursos para complementar los recursos provenientes del Gobierno Nacional; e iv) informar a las entidades nacionales acerca de las demandas de la población desplazada[12]. Si bien las responsabilidades en el tema de vivienda para las autoridades locales están claramente definidas en la legislación, su implementación ha sido bastante limitada. Se han realizado pocos programas y, por ello, se han perdido los subsidios asignados por el Gobierno Nacional para este propósito (Ibáñez y Moya, 2007).

Los programas de generación de ingresos son un componente fundamental de la etapa de estabilización económica. Dichos programas buscan capacitar a la población desplazada y ofrecerle microcréditos para que recuperen su independencia económica tras el desplazamiento. Con estos objetivos, el Gobierno ha diseñado programas de capacitación laboral y de microcréditos. Sin embargo, y a pesar de la importancia de esta etapa, es la más débil en el proceso de asistencia a la población desplazada. El impacto de los programas de capacitación laboral está limitado por la capacidad de absorción de mano de obra del municipio; una vez terminadas las capacitaciones, los individuos no logran vincularse fácilmente al mercado laboral o iniciar proyectos productivos por su cuenta. El limitado efecto de las capacitaciones se debe por un lado, a la baja escolaridad de la población desplazada y, en términos de responsabilidad de las entidades territoriales, a la falta de recursos asignados a las oficinas regionales del SENA, donde subsisten problemas de atención a la población desplazada (Ibáñez y Moya, 2007).

---

[11] Para la compra de vivienda nueva o usada, se asignan hasta 25 salarios diarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) en las áreas urbanas y hasta 18 smlmv en las áreas rurales. Para el mejoramiento de vivienda, se asignan entre 10 y 15 smlmv en áreas rurales y hasta 12,5 smlmv en áreas urnas. Para arrendamiento de vivienda, se asignan 12,5 smlmv (Ibáñez y Moya, 2007).

[12] Decreto 951 de 2001.

Aunado a los programas de generación de ingresos, durante la fase de estabilización económica, el Gobierno debe garantizarle a la población desplazada, el acceso efectivo a servicios básicos como salud y educación. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es la entidad responsable de definir los programas y políticas que garanticen el acceso a la educación para la población desplazada a nivel nacional y en el ámbito regional a través de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales. El MEN debe entonces promover y coordinar los programas destinados a ampliar la oferta educativa en los municipios de recepción. Por otro lado, las responsabilidades de las entidades territoriales son implementar las políticas diseñadas por el MEN para los menores de edad desplazados y de proporcionar educación a la población objetivo, garantizando su rápida rehabilitación, articulación social, laboral y productiva (Ley 387 de 1997; Ibáñez y Moya, 2007).

Entre 2002 y 2006 se han beneficiado a 232.115 menores desplazados (Cuadro 1), y la meta del MEN es alcanzar los 400.000 menores para 2010 (Acción Social, 2007). Además, en 2005, 315 instituciones educativas fueron beneficiarias de programas de capacitación de docentes y de modelos pedagógicos y educativos, y 110 de éstas recibieron inversión en infraestructura y dotación mobiliaria. El presupuesto disponible para estos programas proviene del Sistema General de Participaciones (SGPP), del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y de recursos adicionales del Presupuesto Nacional. Para 2007, el presupuesto disponible para el sector educativo ascendió a los $242.090 millones, el 77 por ciento proveniente del SGPP, el 17 por ciento de recursos adicionales del presupuesto nacional y el seis por ciento del FNR (Acción Social, 2007). Esto implica que, aunque la política se implementa a nivel local, los recursos financieros provienen del Presupuesto Nacional; por lo tanto, el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales es mínimo.

A pesar de los esfuerzos por cubrir las necesidades de la población desplazada a partir del diseño de programas públicos y de la definición de un marco legislativo completo, la cobertura efectiva de los programas no ha sido la esperada. Existe una asignación de responsabilidades entre entidades nacionales y territoriales poco clara; persiste aun una descoordinación entre las instituciones responsables de la atención a la población desplazada, y, en algunos casos, falta compromiso político por parte de las entidades, tanto nacionales como locales. Además, las presiones fiscales en el ámbito nacional y local significan que los hacedores de política deben asignar recursos escasos entre la población desplazada y la población pobre. Todo lo anterior deriva en una inversión insuficiente de recursos en los programas de generación de ingresos y una mejor capacitación de los funcionarios públicos encargados de atender a las victimas del desplazamiento. El objetivo de esta sección es señalar las debilidades y limitaciones de la legislación colombiana y de los programas públicos diseñados para la población desplazada, haciendo hincapié en las responsabilidades de las autoridades locales.

La legislación colombiana define las tres etapas para la asistencia de la población desplazada: prevención, asistencia humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Con el fin de alcanzar los objetivos de la estrategia de prevención, las entidades territoriales del SNAPID, encabezado por AS, deben brindar orientación y apoyo a la población vulnerable de ser víctima del conflicto armado,

analizar las acciones jurídicas contempladas en la legislación para prevenir el desplazamiento y proponer mecanismos alternativos cuando la situación lo amerite. Asimismo, las autoridades locales tienen la responsabilidad de identificar y recopilar los casos inminentes de riesgo de desplazamiento y que constituyen o pueden constituir situaciones de desplazamiento y generar grupos de trabajo que anticipen y prevengan dichos casos. Una vez identificadas las posibles amenazas, deben informar a la Mesa Nacional de Prevención sobre los hechos identificados en el ámbito territorial, con el fin de lograr acciones coordinadas entre las autoridades locales y nacionales.

Un esfuerzo por crear un mecanismo coordinador entre las entidades nacionales y las territoriales es la creación de los Planes Integrales Únicos (PIU). Por disposición del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, los Comités Territoriales tienen la labor de elaborar un plan para la atención de la población desplazada. El objetivo de los Planes Integrales Únicos (PIU) es diseñar una estrategia para la atención de la población desplazada y definir la respectiva asignación presupuestal para cada una de las etapas de asistencia. Los PIU son entonces un conjunto de estrategias, en el que se disponen los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades y que se formulan en los Comités Departamentales o Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada. Los Comités Territoriales apoyan y trabajan en coordinación con el SNAIPD y su labor es planear, gestionar, ejecutar y evaluar los planes de asistencia para la población desplazada bajo el marco de los PIU.

Mediante la obligación de la formulación de los PIU se pretendía lograr un esquema de planificación estandardizado para la atención de la población desplazada (ACNUR, 2007). Sin embargo, los enfoques que define el Plan Nacional para lograr la unidad en la aplicación de los programas no está siendo ejecutado, y el problema no sólo se observa en la fase de implementación; aun existen municipios que no cuentan con un PIU propio y que desconocen la obligación de diseñarlo. Sólo el 24 por ciento de los municipios con presencia de población desplazada ha formulado el PIU y, en los casos en que han sido formulados aun existen inconsistencias con los planes de desarrollo municipales (ACNUR, 2007).

La coordinación nacional de los PIU está a cargo de Acción Social con el apoyo de la Unidad Técnica Conjunta (UteC). Los datos de la UteC reportan que a 2006 253 municipios, de los más de 1.000 municipios colombianos, habían trabajado en la formulación del PIU, de los cuales, el 24 por ciento lo tenía aprobado y lo estaba utilizando como herramienta planificadora (ACNUR, 2007). Si bien el Decreto 250 de 2005 dispone los objetivos y los contenidos mínimos requeridos, el marco legislativo no reglamenta la forma en la que se deben aplicar y los mecanismos para hacer seguimiento a las acciones propuestas por los PIU. Más aun, no determinan unos mínimos básicos para los PIU tanto en términos de su alcance como de la asignación presupuestal requerida. Sin la contrapartida que reglamente la operatividad de los PIU, su impacto es mínimo y corren el riesgo de quedar como una guía de proyectos sin aplicación práctica (ACNUR, 2007).

Aunque los esfuerzos por mejorar la coordinación operativa se ven reflejados en la creación de las Mesas de Prevención, aun no se ha logrado una coordinación satisfactoria entre el Consejo Nacional y las entidades territoriales. Por ejemplo, la Mesa Nacional de Prevención realizó el Plan de Prevención al Desplazamiento, pero se ignora si la Mesa tuvo en cuenta las experiencias locales para su diseño, lo cual podría ser una de las causas de la dificultad en la implementación del Plan por parte de las entidades territoriales. Tras su diseño, no queda claro si el objetivo de la mesa era brindar un plan guía para que cada Departamento diseñara uno propio o, si por el contrario, se esperaba su cumplimento en el ámbito local. Más aun, la Política Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos no es consistente con las políticas de prevención del desplazamiento forzado, puesto que el tema del desplazamiento no se ha integrado dentro de las políticas de protección del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la dinámica de los comités territoriales no ha logrado la coordinación con la planeación departamental (ACNUR, 2007).

Con respecto a la garantía de seguridad en las localidades, el Artículo 32 del Decreto 2569 de 2000, especifica como responsabilidad de los Comités Territoriales en Prevención del Desplazamiento Forzado: "Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento". Dicho objetivo asigna a las autoridades locales funciones difíciles, si no imposibles, de cumplir ya que la decisión sobre la presencia del cuerpo militar y policivo depende del Ministerio de Defensa y no de las autoridades locales. Los Comités Territoriales, encabezados por la primera autoridad civil del lugar, no tienen ninguna discrecionalidad sobre la presencia militar y lo único que pueden hacer es solicitarle al Gobierno Nacional dicha protección, sin poder garantizarla.

Uno de los problemas que enfrenta la implementación del Plan Nacional de Atención es con respecto a la protección de los bienes y patrimonio de la población desplazada. La fase de prevención y protección debe no sólo hacer énfasis en la prevención del desplazamiento debe, asimismo, garantizar la protección de los bienes de las victimas. Con este propósito, las autoridades locales deben adoptar políticas activas de registro de los bienes abandonados así como formular normas y mecanismos que eviten el aprovechamiento de la situación de desplazamiento por parte de actores externos.

La segunda etapa de la asistencia para la población desplazada es la oferta de ayuda humanitaria de emergencia. El acceso a la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) depende del registro de los individuos desplazados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). En el ámbito local, la oferta de estos servicios depende de las autoridades locales y de los Consejos de Política Social en coordinación con los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada y las entidades nacionales.

Durante la etapa de AHE, se pueden identificar algunas limitaciones con respecto al diseño de los programas. En primer lugar, con respecto al proceso de declaración y registro en el RUPD y en segundo lugar a la oferta de los servicios que contempla la AHE. Con respecto al registro de la

población desplazada en el RUPD y a su funcionamiento, se deben mejorar algunos aspectos, pero sus resultados no son desalentadores. Casi el 86 por ciento tiene conocimiento sobre el RUPD, un porcentaje considerable, cerca del 78 por ciento rinde declaración de manera voluntaria y alrededor del 71 por ciento de los hogares desplazados son finalmente registrados en el RUPD. Además, en el proceso de registro no existe focalización hacia ciertos grupos de la población desplazada (Ibáñez y Velásquez, 2006). Pero la evidencia revela que la población desplazada sin registrar es la más vulnerable y aislada.

Además, la brecha entre la declaración y el registro ha venido creciendo desde el año 2002, y el 30 por ciento es aun una cifra considerable. El Balance del ACNUR (2007) identifica como posibles causas del subregistro la falta de capacitación de los funcionarios encargados de la fase de inscripción de los individuos desplazados. El proceso de declaración depende de las entidades territoriales y de los funcionarios encargados de dicha labor. El principal problema en esta etapa es la falta de conocimiento por parte de los funcionarios del fenómeno del desplazamiento y de las normas relacionadas con la toma de la declaración. Por otro lado, el número de funcionarios no parece ser suficiente para abastecer la demanda y las decisiones de inclusión no se consideran en el tiempo requerido para realizar una valoración correcta. Aunado a la falta de capacitación de los funcionarios, la falta de claridad en algunos conceptos legislativos genera un alto grado de discrecionalidad y subjetividad por parte de los responsables del registro de la población desplazada. Si bien la poca claridad en las normas del proceso de declaración juega un importante papel en las deficiencias durante el registro, la falta de inversión a nivel territorial en las oficinas del Ministerio Público, donde se necesitan más recursos para capacitar a los funcionarios y mayor infraestructura para atender a toda la población desplazada, son también un obstáculo.

La otra limitación importante en esta etapa constituye la entrega de los paquetes asistenciales a los hogares desplazados. Sólo el 56 por ciento de los hogares inscritos en el RUPD reciben algún tipo de ayuda (Ibáñez y Velásquez, 2006) y para 2005 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) calculó que la población desplazada no atendida por AHE oscilaba alrededor del dos por ciento para la entrega de vestuario, alrededor del 65 por ciento para la entrega de los kit de aseo y un 72 por ciento para el componente de alojamiento transitorio (DNP, 2005). Los problemas durante esta etapa se deben a la falta de compromiso y a la falta de voluntad por parte de las instituciones y entidades territoriales responsables y a la sobrecarga operativa de las Unidades Territoriales (UT) de Acción Social (Ibáñez y Moya, 2007). Ello debido a que Acción Social tuvo que asumir las responsabilidades de las autoridades locales y financiar parte de sus gastos a través de recursos de caja menor y avances (Ibáñez y Moya, 2007; Acción Social, 2007). A partir de 2005, Acción Social ha implementado nuevas estrategias para mejorar la cobertura de estos programas. Bajo el principio de complementariedad, ofrece apoyo alimentario y no alimentario, así como asistencia a los grupos más vulnerables13 a través del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), del Proveedor Nacional que hace entrega de los kit en los lugares que no está presente el CICR, de la Caja Menor que opera en nueve ciudades y, en casos

[13] Atención a mujeres, niños y grupos étnicos.

de extrema urgencia, en zonas de difícil acceso para los otros proveedores y convenios, entrega ayuda monetaria con apoyo del Banco Agrario y sigue operando en coordinación con CHF, un operador humanitario internacional (Acción Social, 2007)

En cuanto a la entrega de la AHE por parte de las entidades territoriales, las Unidades de Atención y Orientación han tenido y tienen aun un papel fundamental. A través de las UAO se ofrecen los paquetes de AHE, lo cual facilita el acceso de la población desplazada a los paquetes asistenciales, se crea un enlace entre las entidades nacionales y locales, y se logra apoyar a los Comités Territoriales en el proceso de la oferta de AHE. Las UAO son entidades que funcionan como enlaces entre las entidades nacionales y locales, sirven de apoyo para los Comités Territoriales y son un lugar de referencia para la población desplazada. Las autoridades locales son responsables de las UAO, financian su infraestructura, el pago de servicios y la vigilancia, y son responsables de designar su coordinador. Las UAO no dependen de las entidades nacionales, dependen directamente de las autoridades locales quienes proveen recursos para financiar su infraestructura y funcionamiento, además de proveer los recursos para la oferta de AHE y otros programas complementarios (Ibáñez y Moya, 2007). A partir del 2003, se fortaleció su presencia y sus responsabilidades en el ámbito local, lo cual permitió una mayor vinculación de las Alcaldías y Gobernaciones a través de aportes para la oferta de AHE y la financiación de programas complementarios. En casos en los que las autoridades locales no cuentan con recursos financieros suficientes, Acción Social, financia la infraestructura de las UAO y la capacitación de sus funcionarios (Ibáñez y Moya, 2007; Acción Social, 2007). Pese a la expansión de las UAO, es aun indispensable la participación y apoyo de Acción Social para su funcionamiento adecuado. Cabe anotar que las UAO no son las directas responsables de la atención a la población desplazada. El objetivo de las UAO es concentrar geográficamente a todas las entidades territoriales responsables de la atención a la población desplazada para evitar que dicha población acuda a cada una de las entidades por separado.

Por último, los programas de AHE no parecen estar conectados con la última fase de asistencia para la población desplazada, la fase de estabilización socioeconómica. El reto de las autoridades nacionales y locales encargadas de proveer asistencia a la población desplazada, debe ser lograr que trasciendan de la etapa de AHE a la de estabilización socioeconómica. Para ello, es importante garantizar que la etapa final de la provisión de la AHE concuerde con la inicial de la estabilización económica y diseñar programas que permitan avanzar de manera eficaz hacia la estabilización socioeconómica y que permitan superar el enfoque asistencialista de la AHE y de los programas de atención a la población desplazada (Ibáñez y Moya, 2007). La propuesta del actual Gobierno para alcanzar dichos objetivos es implementar una estrategia de seguimiento a partir del nuevo programa de Acción Social, JUNTOS. El objetivo es hacerles un acompañamiento a las familias del programa para orientarlas hacia los programas de estabilización, a través de gestores sociales. Partir de una base sólida en la oferta de AHE es fundamental con el fin de garantizar el éxito de estos programas; por ende, es fundamental que se fortalezcan las instituciones y autoridades locales responsables de la entrega de asistencia en esta fase.
Los programas de estabilización socioeconómica deben brindar a la población desplazada las herramientas para garantizar su reingreso a las redes sociales y económicas, bien sea en el lugar de

origen, recepción o reubicación (Decreto 250 de 2005). Con el fin de alcanzar tal objetivo, la legislación provee la asistencia con programas de restitución de activos, cubrimiento de salud, garantía de asistencia escolar, provisión de microcréditos y acceso a subsidios de vivienda, entre otros. Los objetivos de los programas de tierras, son por un lado, proteger los bienes abandonados (en la fase de prevención y protección) y por otro lado, garantizar el acceso a tierras. El Incoder, junto con las autoridades locales y Comités Territoriales, deben desarrollar programas y procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras; agilizar los procesos de transferencia a título gratuito por parte de las entidades de predios rurales; y acelerar los procesos de transferencia de bienes inmuebles rurales expropiados. Por último, se define la obligación de realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso y de formular el procedimiento para los procesos de permuta. Con el fin de llevar a cabo estos programas, las autoridades locales deben llevar un informe sobre los inmuebles rurales del lugar y registrar dichos predios en el Registro Único de Predios Abandonados del Incoder (RUP) (Ibáñez y Moya, 2007).

Las limitaciones de esta etapa surgen durante la fase de implementación de los programas. En primer lugar, debido a la alta informalidad sobre los derechos de propiedad que persiste en el ámbito rural colombiano. Dado que la legislación está diseñada para la protección de predios bajo propiedad formal, un alto porcentaje de los predios no son cubiertos por esta legislación. En segundo lugar, y más específicamente con la labor de las autoridades locales, debido a la falta de conocimiento sobre los programas por parte de los funcionarios encargados. El desconocimiento de los funcionarios acerca del RUP ha impulsado procesos de capacitación por parte de las instituciones nacionales (Ibáñez y Moya, 2007). Sin embargo, estos procesos de capacitación no han sido exitosos. Además, el alcance de los programas se ha visto limitado por la liquidación de las entidades encargadas del sector rural, lo cual ha sobrecargado otras instituciones del Estado cuyas competencias no son la atención del sector rural. Por otro lado, las autoridades nacionales no han asumido un papel activo de liderazgo frente a las autoridades locales, para que cumplan con las disposiciones legales concernientes a los bienes abandonados (ACNUR, 2007). Las limitaciones de los programas de restitución de tierras se ven reflejadas en sus precarios alcances. Entre 2002 y noviembre de 2006 se adjudicaron en total 63.852 hectáreas a 4.352 familias desplazadas, de las cuales sólo 26.054 hectáreas se adjudicaron a 1.979 familias desplazadas (Acción Social, 2007).

Los programas de vivienda, por otro lado, se han focalizado en entregar subsidios para adquirir vivienda nueva o usada, mejorar la vivienda o arrendarla[14]. Estos programas de vivienda se han concentrado en otorgar subsidios para adquirir vivienda bien sea en el municipio receptor o en casos de retorno, en el de expulsión. El Gobierno Nacional es el encargado de distribuir los recursos entre las entidades territoriales, con base en el número de desplazados registrados en el RUPD en la región, en el impacto del desplazamiento sobre la pobreza del lugar y en la demanda de subsidios para programas de retorno

[14] Para la compra de vivienda nueva o usada, se asignan hasta 25 salarios diarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) en las áreas urbanas y hasta 18 smlmv en las áreas rurales. Para el mejoramiento de vivienda, se asignan entre 10 y 15 smlmv en áreas rurales y hasta 12,5 smlmv en áreas urnas. Para arrendamiento de vivienda, se asignan 12,5 smlmv (Ibáñez y Moya, 2007).

(Ibáñez y Moya, 2007). A partir de la Sentencia T-025 de 2004, se estableció una Bolsa Especial de Población Desplazada para asignar los subsidios a este segmento de la población en áreas urbanas. Los recursos asignados a subsidios de vivienda rural y urbana han aumentado a partir del 2004, a la fecha se han asignado aproximadamente 65.043 Subsidios Familiares de Vivienda rurales y urbanos, es decir que cerca de 65.000 hogares desplazados han sido beneficiarios de estos subsidios (Acción Social, 2007). Con respecto a los programas de vivienda, las responsabilidades de las autoridades locales son considerables. La obligaciones de las entidades territoriales que dispone el Decreto son: i) formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada; ii) establecer mecanismos de coordinación

con las entidades nacionales para lograr la entrega efectiva de asistencia técnica a la población desplazada; iii) apropiar recursos para complementar los recursos provenientes del Gobierno Nacional; e iv) informar a las entidades nacionales acerca de las demandas de la población desplazada[15]. Si bien las responsabilidades en el tema de vivienda para las autoridades locales están claramente definidas en la legislación, su implementación ha sido bastante limitada. Se han realizado pocos programas y, por ello, se han perdido los subsidios asignados por el Gobierno Nacional para este propósito (Ibáñez y Moya, 2007).

Los programas de generación de ingresos son un componente fundamental de la etapa de estabilización económica. Dichos programas buscan capacitar a la población desplazada y ofrecerle microcréditos para que recuperen su independencia económica tras el desplazamiento. Con estos objetivos, el Gobierno ha diseñado programas de capacitación laboral y de microcréditos. Sin embargo, y a pesar de la importancia de esta etapa, es la más débil en el proceso de asistencia a la población desplazada. El impacto de los programas de capacitación laboral está limitado por la capacidad de absorción de mano de obra del municipio; una vez terminadas las capacitaciones, los individuos no logran vincularse fácilmente al mercado laboral o iniciar proyectos productivos por su cuenta. El limitado efecto de las capacitaciones se debe por un lado, a la baja escolaridad de la población desplazada y, en términos de responsabilidad de las entidades territoriales, a la falta de recursos asignados a las oficinas regionales del SENA, donde subsisten problemas de atención a la población desplazada (Ibáñez y Moya, 2007).

Aunado a los programas de generación de ingresos, durante la fase de estabilización económica, el Gobierno debe garantizarle a la población desplazada, el acceso efectivo a servicios básicos como salud y educación. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es la entidad responsable de definir los programas y políticas que garanticen el acceso a la educación para la población desplazada a nivel nacional y en el ámbito regional a través de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales. El MEN debe entonces promover y coordinar los programas destinados a ampliar la oferta educativa en los municipios de recepción. Por otro lado, las responsabilidades de las entidades territoriales son implementar las políticas diseñadas por el MEN para los menores de edad desplazados y de proporcionar educación a la población objetivo, garantizando su rápida rehabilitación, articulación social, laboral y productiva (Ley 387 de 1997; Ibáñez y Moya, 2007).

[15] Decreto 951 de 2001.

Entre 2002 y 2006 se han beneficiado a 232.115 menores desplazados (Cuadro 2), y la meta del MEN es alcanzar los 400.000 menores para 2010 (Acción Social, 2007). Además, en 2005, 315 instituciones educativas fueron beneficiarias de programas de capacitación de docentes y de modelos pedagógicos y educativos, y 110 de éstas recibieron inversión en infraestructura y dotación mobiliaria. El presupuesto disponible para estos programas proviene del Sistema General de Participaciones (SGPP), del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y de recursos adicionales del Presupuesto Nacional. Para 2007, el presupuesto disponible para el sector educativo ascendió a los $242.090 millones, el 77 por ciento proveniente del SGPP, el 17 por ciento de recursos adicionales del presupuesto nacional y el seis por ciento del FNR (Acción Social, 2007). Esto implica que, aunque la política se implementa a nivel local, los recursos financieros provienen del Presupuesto Nacional; por lo tanto, el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales es mínimo.

El presupuesto asignado a programas a atención a población desplazada[16]:
El Gasto Nacional destinado a atender a la población desplazada está definido en los documentos del Consejo Económico y Social (Conpes).[17] La Gráfica 2 muestra la tendencia del total de los recursos asignados y de los recursos per cápita para la atención a la población desplazada entre 1995 y 2004. Aunque el total de recursos asignados ha aumentado de manera sostenida desde 1998, con una leve caída en 2003, el presupuesto per cápita no muestra la misma tendencia debido a la intensificación del fenómeno del desplazamiento. A pesar de algunas caídas, en los últimos años la inversión per cápita ha logrado recuperarse y en 2004 incrementó de un poco más de $500 mil a cerca de los $3.5 millones per cápita.

El esfuerzo presupuestal se refleja, asimismo, en las últimas cifras de la apropiación de recursos reportadas en el Balance del ACNUR. Entre el 2004 y 2007 la apropiación de recursos se ha más que quintuplicado con respecto a las cifras del periodo comprendido entre 2000 y 2003: mientras que en 2004 la asignación total del presupuesto de la Nación para atención de población desplazada fue del 0.05 por ciento, para 2007 fue asignado el 0.78 por ciento (ACNUR, 2007). Pese a lo anterior, la inversión en programas de prevención y protección es aun menor que la de las otras etapas (Gráfica 3). La fase de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, que recibe el 40.4 por ciento de los recursos y la fase de estabilización socio-económica (59.4%), son las que reciben la mayor proporción de los recursos, mientras los programas de la fase de prevención y fortalecimiento institucional reciben apenas el 0.2 por ciento del total de recursos disponibles (Gráfica 3). Cabe, sin embargo, anotar que el presupuesto asignado a través del Ministerio de Defensa en pro de fortalecer la presencia de la fuerza policial en los municipios constituye también inversión para prevenir el desplazamiento.

[16] "El 59% de los recursos de oferta del SGP están dirigidos a financiar la red hospitalaria de Segundo y tercer nivel bajo la orientación del Departamento y/o Distrito; y el 41% restante para atención de primer nivel de manos del municipio certificado y/o Distrito" (Acción Social, 2007b; pág. 38).
[17] A la fecha se han aprobado cinco Conpes.

Las limitaciones están en parte relacionadas con la falta de seguimiento a la asignación presupuestal por parte de las entidades territoriales. Además, la oferta de programas públicos no es conocida ni por la población desplazada ni por las autoridades locales encargadas de implementarlas (ACNUR, 2007). Uno de los problemas es que los programas para la población desplazada siguen siendo diseñados desde las instituciones nacionales, sin hacer partícipe del diseño de los programas a las autoridades locales. El diseño de los programas para la población desplazada es realizado por las autoridades nacionales quienes expiden Decretos y Resoluciones detallando los programas y asignando las entidades responsables de ejecutarlos. Muchos de estos programas asignan a las autoridades locales como principales ejecutoras de los programas o compartiendo responsabilidades de ejecución con las autoridades nacionales. Pese a la asignación de responsabilidades a las autoridades locales, estos programas nunca se discuten con las autoridades locales. En ciertos casos, los programas son discutidos en el Consejo Nacional para la Población Desplazada, en el cual no participan representantes de las autoridades locales. Una muestra de la falta de coordinación en este nivel es la brecha que se observa entre los Planes Integrales Únicos (PIU) y los planes de las instituciones nacionales (ACNUR, 2007).

El desconocimiento sobre los programas diseñados para la población desplazada dificulta, asimismo, el seguimiento del alcance de los programas. Además, la inclusión de la población desplazada en programas generales dificulta la diferenciación de los recursos destinados especialmente hacia este segmento de la población. Esta limitación dificulta, por un lado, cuantificar el presupuesto asignado a la población desplazada, y por otro lado, diferenciar la atención que se brinda especialmente a esta población. La falta de claridad y la ausencia de continuidad en los programas, dificulta un seguimiento riguroso de los alcances (ACNUR, 2007).

2. POLÍTICAS DE ASISTENCIA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA: CUATRO ESTUDIOS DE CASO

La importancia de asistir de manera efectiva a la población desplazada debe convertirse en un objetivo importante de las entidades territoriales. En ciudades como Bogotá y Medellín y el departamento de Antioquia la respuesta de las autoridades locales debe ser aun más efectiva debido a la creciente demanda de programas para población desplazada. Bogotá, Medellín y Antioquia han diseñado políticas públicas especiales para la población desplazada así como Planes Integrales Únicos para implementar dicha política. Asimismo, diseñaron conjuntamente el Acuerdo de Voluntades. El objetivo de este capítulo es describir la atención para población desplazada en Bogotá, Medellín y Antioquia y Santa Marta. Al comparar las políticas en las tres ciudades y el Departamento de Antioquia, es posible identificar algunas particularidades de las regiones que determinan la efectividad de la política para la población desplazada. Para realizar esta evaluación., nos basamos en la literatura existente sobre el tema y en entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios y organizaciones de población desplazada en las cuatro regiones[18].

[18] Javier Aguilar (Acción Social, Medellín), Eduardo Barros (Acción Social, Magdalena), Andrés Camelo (Unidad Técnica Conjunta), Emilia Casas (Acción Social, Bogotá), Nicolás Castrillón (ACA, Medellín),

2.1 Características del desplazamiento forzoso

La tendencia creciente del desplazamiento en Colombia se ve reflejada en Bogotá, Medellín y Santa Marta como ciudades receptoras y en el departamento de Antioquia, como departamento con una alta expulsión de población desplazada. Esta tendencia ha obligado a las autoridades locales

a desarrollar los programas de atención para la población desplazada con responsabilidad y con el objetivo de restablecer los derechos vulnerados de dicha población.

Para 2004, el Distrito Capital recibía entre el siete y el ocho por ciento de la población desplazada total (Plan Integral Único de Bogotá, 2004) y las últimas cifras oficiales[19] reportan que Bogotá ha sido receptor del 8.25 por ciento del total de la población desplazada. Más grave aun, en los últimos años se ha observado una tendencia creciente en el número de personas desplazadas que han llegado a Bogotá (ver Gráfica 4).

Antioquia presenta, asimismo, unas cifras elevadas de recepción y expulsión de población desplazada. El desplazamiento forzado en este Departamento muestra una de las dinámicas más complicadas del país puesto que es el principal Departamento expulsor (16.6% de la población del departamento) y receptor (14.32%) de población desplazada. De la población expulsada, el 66.2 por ciento migra de manera individual; y la población expulsada proviene en un 85 por ciento del mismo departamento, mientras el 15 por ciento restante reside en Antioquia pero provienen de otras regiones. Una de las razones por las que la dinámica del desplazamiento es más intensa en Antioquia es la presencia de territorios estratégicos. Las regiones con mayores índices de desplazamiento en términos de expulsión son aquellas con una mejor infraestructura vial y cuya posición geográfica es estratégica. Por otro lado, los centros más atractivos en términos de recepción son aquellos con un mayor desarrollo económico y cobertura de servicios. Sin embargo, la llegada de la población desplazada aumenta la demanda de servicios y empeora la situación de la población vulnerable histórica del lugar (PIU de Antioquia, 2006). A pesar de ser el Departamento con los índices más altos de desplazamiento forzado, en los últimos dos años, tanto el número de personas que ha llegado a Medellín como las que han llegado a otros municipios del departamento (Gráfica 5) ha disminuido.

Asimismo, el caso de Santa Marta merece atención. La situación del desplazamiento forzado en Santa Marta es importante dada la magnitud del fenómeno en el municipio debido a la recepción de población desplazada. Santa Marta es una de las principales ciudades receptoras de población desplazada en el

---

Edgar Forero (Unidad Técnica Conjunta), Luz Dary Giraldo (Gobernación de Antioquia), Mardory Llanos (Secretaría de Gobierno, Bogotá), Nicolás Morales (Procuraduría Magdalena), Javier Moscarella (Alcaldía Santa Marta), Luz Ángela Rodríguez (Unidad Técnica Conjunta), Alba Lucía Varela (Fundeomac), Beatriz White (Secretaría Bienestar Social, Bogotá).

[19] Acción Social: Fecha de corte 31 de enero de 2008.

país, con 70 mil hogares desplazados registrados en el RUPD a febrero del 2007, lo cual corresponde al 19 por ciento del total de la población nativa en Santa Marta (el índice de presión, de acuerdo a las cifras de ACNUR para 2005 está alrededor del 15.5%). Además, un 74 por ciento de los hogares desplazados se encuentran por debajo de las condiciones mínimas de sustento y el 65 por ciento por debajo de la línea de indigencia (CICR y PMA, 2007). El pico más alto de recepción de población desplazada se observó en 2002, año a partir del cual la llegada de población desplazada descendió considerablemente, aunque a partir del 2005 se observan tendencias crecientes (Gráfica 6).

Además de la magnitud del desplazamiento, el hecho de ser municipios receptores y expulsores a la vez afecta de manera sustancial tanto a Antioquia como a Santa Marta. En el caso antioqueño

la totalidad de los municipios se han visto afectados por el fenómeno, bien sea como expulsores o receptores de población desplazada. Además, el desplazamiento parece estar concentrado dentro del departamento (85% de los casos son desplazamientos intradepartamentales). El Mapa 1 refleja que, aunque a Medellín llega población de una gran parte de municipios del país, la concentración está en los municipios del mismo departamento.

Los índices de recepción son igualmente elevados. El departamento de Antioquia ocupa el primer lugar en el país como receptor de población desplazada. Los municipios más afectados son Medellín, Turbo, Bello y Apartadó. Sin embargo, como se observó en los gráficos anteriores, la magnitud de la población desplazada que llega tanto a Antioquia como a Medellín ha disminuido y los datos del PIU sostienen que ha disminuido también para los otros municipios receptores. Los datos del PIU muestran que los principales municipios afectados reciben el 86 por ciento de la población desplazada en Antioquia y Medellín recibe casi el 32 por ciento con respecto a la población que recibe el departamento.

La dinámica del desplazamiento en Bogotá presenta tendencias diferentes a las de Antioquia. Bogotá es una de las principales ciudades receptoras de población desplazada, pero por ser casi en su totalidad sector urbano no presenta índices altos de expulsión. Desde el 2004 la población desplazada que llega a Bogotá como porcentaje de la población desplazada total ha aumentado, hasta llegar al 17 por ciento en el 2007, y en lo que lleva del 2008, casi el 41 por ciento de la población desplazada ha llegado a Bogotá. Además, Bogotá recibe población desplazada de casi todos los municipios de Colombia (Ver mapa 2).

El Mapa 3 muestra el caso de Santa Marta. Santa Marta es una de las principales ciudades receptoras de población desplazada en el país. Sin embargo, la mayor parte de los individuos desplazados provienen del Departamento de Magdalena. Llama, sin embargo, la atención que, pese a las deficientes condiciones de la ciudad de Santa Marta, la ciudad reciba población de municipios apartados del país.

Aunado a la magnitud del desplazamiento, son graves las características de la población desplazada. En Bogotá, el 83 por ciento de los hogares desplazados provienen de zonas rurales, lo cual dificulta

su inserción al mercado laboral urbano[20] y a las condiciones de vida de la ciudad. La gran mayoría de los hogares desplazados están conformados por un número significativo de menores de edad, quienes representan el 50 por ciento de la población desplazada y los jóvenes entre 18 y 35 años representan el 29 por ciento del total de la población (PIU de Bogotá); y las mujeres representaban el 50 por ciento de la población desplazada en Bogotá[21].

En Antioquia, por otro lado, del total de la población recibida a 2006, el 34.3 por ciento eran mujeres y el 20.1 por ciento menores entre 0 y 13 años, es decir que más del 50 por ciento de la población corresponde a mujeres y menores de edad, los grupos de la población más vulnerable (PIU de Antioquia, 2006). Para el caso de Santa Marta, a 2007, las mujeres representaban un poco más del 49 por ciento del total de la población desplazada.

Además de las características poco favorables de la población desplazada respecto a los pobres urbanos, su condición de victimas del conflicto agrava su situación. En Bogotá, los datos del PIU, basados en datos de la UAID, revelan como principal causa del desplazamiento a las amenazas directas (62%), seguidas por el reclutamiento forzado (9%), las situaciones de asesinatos y situaciones de miedo (9%) y situaciones de tensión (8%). Ello evidencia su clara condición de víctimas del conflicto. En Antioquia, son relevantes los casos de desplazamiento ligados a la tenencia de tierras y a la presencia de cultivos ilícitos. Según datos del RUT, citados en el PIU de Antioquia, en el periodo 1997-2003, 89 por ciento de los desplazados tenía alguna relación con la tierra en el momento del desplazamiento y el promedio de tenencia de tierra estaba alrededor del 79 por ciento, cifra que ascendió al 90 por ciento entre 2001 y 2003. Los problemas relacionados con la tenencia de tierras son principalmente dos en Antioquia: en primer lugar, la concentración de la tierra es muy alto, el coeficiente de Gini está alrededor de 0.83; en segundo lugar, el 70 por ciento de la población rural carece de títulos formales de propiedad sobre la tierra (PIU de Antioquia, 2006). Por otro lado, la presencia de cultivos ilícitos aumenta la intensidad del conflicto por la demanda de tierras para el cultivo de coca y amapola, por la importancia estratégica de corredores de droga y por el daño que puede causar a cultivadores legales la fumigación de cultivos.

Respecto a los autores del desplazamiento, en Bogotá y Antioquia, el principal autor responsable de la migración forzada es la guerrilla, seguido por las autodefensas, aunque es importante tener en cuenta que en algunos casos hay más de un actor involucrado en el desplazamiento de los individuos y que los datos pueden no ser significativos, si se tiene en cuenta que un porcentaje considerable de los declarantes no ofrece esta información (PIU de Antioquia, 2006).

[20] De los hogares registrados en la UAID de Bogotá, casi el 68 por ciento estaba desempleado, el dos por ciento tenía trabajos por días, el 16 por ciento estaba ubicado en sectores como el de la construcción, ventas ambulantes, servicios domésticos, entre otros, y el 6 por ciento trabajaba en labores del hogar.

[21] www.accionsocial.gov.co. Fecha de corte: 29 de Febrero de 2008.

La falta del PIU para Santa Marta limita el análisis de los programas diseñados para la población desplazada en el municipio, así como la caracterización de su población. Sin embargo, un estudio realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en ocho ciudades de Colombia permite comparar la situación del desplazamiento en los tres estudios de caso escogidos: Bogotá, Medellín y Santa Marta. Este estudio, fue realizado entre noviembre de 2006 y junio de 2007 y analiza las necesidades de la población desplazada y la oferta institucional en las ocho ciudades colombianas. Con el fin de analizar las condiciones de vida de la población desplazada, se realizaron encuestas a hogares desplazados y a residentes de estrato uno, ubicados en los puntos de concentración de población desplazada., además de entrevistas a organismos institucionales.

El estudio evalúa las políticas para la población desplazada, empezando por el proceso de registro. En término generales encuentra que, aunque las tasas de registro son satisfactorias, el proceso de declaración y registro puede mejorar en varios aspectos. Los resultados del CICR y PMA muestran que en Santa Marta casi el 78 por ciento de los desplazados declaran y aproximadamente el 67 por ciento es efectivamente registrado en el RUPD, tasas más altas que en Medellín y Bogotá (Ver Cuadro 2). Con respecto al proceso de declaración, un aspecto que influye de manera negativa en la decisión de declarar es la ubicación de la UAO. La distancia entre la UAO y los mayores puntos de concentración de población desplazada implica altos costos de transporte y tiempos de desplazamiento considerables, lo cual desincentiva la declaración. Con respecto a los tiempos de registro y declaración, una vez recibida la declaración, Acción Social en Santa Marta toma más tiempo del estipulado en las diferentes etapas del proceso. Desde el momento que ocurre el desplazamiento hasta la declaración, transcurren cerca de 65 días calendario, y entre la declaración y el registro, alrededor de 33 días calendario. Además de las distancias, la falta de un presupuesto asignado para fortalecer a las instituciones encargadas de los procesos de declaración y registro limita el alcance de los programas.

Por el lado de la oferta de asistencia humanitaria de emergencia, aunque es una de las etapas más fuertes de todo el proceso, los tiempos de espera son considerables. Desde la declaración hasta el momento de recepción de la primera ayuda humanitaria, en Santa Marta transcurren en promedio cinco semanas, es decir, que desde el momento que ocurre el desplazamiento hasta el momento en que los hogares desplazados reciben la primera ayuda pueden pasar cerca de nueve semanas. A pesar del elevado tiempo de espera, un 90 por ciento de los hogares beneficiados, sostienen que las ayudas recibidas fueron oportunas, adecuadas y necesarias (CICR y PMA, 2007); sin embargo, la tasa de cobertura de AHE es bastante más baja que en Medellín y Bogotá (Ver Cuadro 2). Por otro lado, la cobertura de los programas de atención psicosocial no es suficiente. A pesar de que casi el 65 por ciento de los hogares desplazados ha sufrido de problemas psicológicos, solamente el 17 por ciento de ellos busca asistencia especial y, de los que buscan ayuda, sólo el 10 por ciento la recibe.

Una vez ofrecida la ayuda humanitaria, los programas de estabilización socioeconómica les permitirán a los hogares superar la condición de desplazados y recuperar su estatus económico original. Uno

de los programas fundamentales en este sentido es la oferta de vivienda. Los asentamientos de población desplazada suelen tener altos índices de hacinamiento y bajos índices de calidad de la vivienda. En Santa Marta, por ejemplo, un 37 por ciento de los hogares considera que su vivienda se enfrenta a algún riesgo, de tipo geológico, hundimiento, inundación, avalancha o derrumbe (CICR y PMA, 2007). Con el fin de mejorar las condiciones de vida en este aspecto, la ayuda estatal nacional ha sido la oferta de subsidios de vivienda, regulada por el Decreto 951 de 2001. Empero, sólo 35 por ciento de los hogares[22] ha solicitado subsidios de vivienda, y de éstos lo ha recibido apenas el 16 por ciento (frente al 45% de los hogares residentes, de los cuales 61% lo recibe). La baja tasa de solicitud de subsidios depende en Santa Marta de falta de información (28%), desconocimiento sobre los trámites (27%), falta de voluntad para solicitarlo (14%) y no cumplimiento con los requisitos (10%). El tiempo de espera es además considerable, en promedio deben esperar 39.8 meses los hogares desplazados (frente a 31.6 meses que esperan los residentes), más del doble que la espera necesaria en Bogotá y Medellín. La baja oferta de vivienda de interés social y el mayor énfasis en subsidios para vivienda nueva frente a otros subsidios, que implican un menor nivel de endeudamiento, han sido algunas de las limitaciones de los programas de vivienda.

La seguridad alimentaria y la cobertura en salud, una vez superada la etapa de emergencia, deben ser aseguradas. Con respecto a la seguridad alimentaria, en los tres estudios de caso, un 90 por ciento de los hogares adquirieron, durante el periodo de estudio, alimentos energéticos; sin embargo, el consumo de alimentos se concentra en los de bajo precio, alto contenido calórico y bajo valor nutricional y, según el ICBF, la cobertura de los programas de seguridad alimentaria es aun baja. En Bogotá, cerca del 64 por ciento de los hogares recibió alimentos, y en el caso de los hogares con menores de 5 años o mujeres lactantes el porcentaje aumenta al 94 por ciento, lo cual disminuye de manera significativa la inseguridad alimentaría de estos hogares. En Medellín, el 59 por ciento recibieron atención, porcentaje que aumenta al 64 por ciento en el caso de hogares con menores de 5 años o mujeres lactantes. Para Santa Marta, apenas el 32.8 por ciento de los hogares desplazados es cubierto por estos programas, lo cual se ve reflejado en condiciones de inseguridad alimentaria: en un poco más del 66 por ciento de los hogares desplazados los adultos comen menos de tres comidas diarias, y en algo más del 45 por ciento de los hogares con niños menores de edad, éstos comen menos de las tres comidas diarias. Los programas de seguridad alimentaria no están logrando, además, ofrecer la ayuda suficiente para que los hogares logren redistribuir sus ingresos, en ninguno de los tres estudios de caso (CICR y PMA, 2007).

[22] La baja tasa en la solicitud de registros puede estar relacionada con diferentes factores, como señala el estudio de la CICR citado: "la apertura de convocatorias de subsidios, la existencia de un proyecto de vivienda, la existencia de recursos territoriales y la complementariedad de recursos por parte del hogar. Adicionalmente, acceder a los subsidios tiene costos asociados importantes como son el transporte a los lugares para hacer los trámites, fotocopias, documentos de soporte, y en el caso de vivienda usada, el pago de la valoración de la vivienda. Por otra parte, el acceso a subsidios para mejoramiento de vivienda tiene barreras relacionadas con la legalización de la tenencia del predio." (CICR y PMA, 2007; Pág. 27).

Con respecto a la cobertura de salud, en Santa Marta se atendió alrededor del 50 por ciento de la población desplazada registrada en 2007, cerca de 38 mil individuos. Sin embargo, el 21 por ciento de los desplazados que asistió a consulta o fue hospitalizado no quedó satisfecho con el tiempo de espera para ser atendido, el 10 por ciento con la atención que le ofrecieron y el 17 por ciento con los trámites necesarios para ser atendido. Más aun, los resultados de las encuestas realizadas por el CICR y PMA indican que, en términos generales, hay una percepción negativa con respecto al trato de los funcionarios encargados y a los trámites necesarios para demostrar su condición de desplazamiento y obtener cobertura de salud. Otra debilidad identificada por los individuos es la escasez de oferta de medicamentos, lo cual es identificado también por la Secretaria de Salud.

En Santa Marta la cobertura de educación es alentadora. La asistencia en primaria es del 96 por ciento y, aunque en secundaria disminuye de manera sustancial al 74 por ciento, esta es una tendencia que se observa a nivel nacional. Los costos educativos y la inserción al mercado laboral de los menores de edad son las principales razones por las que los niños abandonan los estudios. En el caso de Santa Marta, un problema adicional es la desactualización de la base de datos del RUPD, lo cual limita el campo de acción de la Secretaría de Educación; sin embargo éste es un problema nacional y no específico del municipio de Santa Marta. Las entrevistas del estudio de la CICR y PMA revelan que, de enero a marzo de 2007, Acción Social sólo le había suministrado información una vez a la Secretaría de Educación. A pesar de los problemas, también se han alcanzado logros importantes en el sector educativo, en los que se incluye también a la población desplazada, por ejemplo: programas de aceleración del aprendizaje en los niveles de primaria y secundaria, aceleración de primaria en un solo año para la población iletrada de 9 a 15 años y el programa CAFAM para jóvenes de más de quince años para el caso de secundaria (CICR y PMA, 2007). Por otra parte, el Consejo Noruego para los Refugiados ha desarrollado proyectos educativos para aumentar la cobertura educativa y, por otro lado, en el 40 por ciento de los casos, la cobertura educativa ha estado complementada con apoyo de transporte, atención psicosocial, escuela de padres, ayuda para útiles escolares y uniformes o zapatos y escuela de deportes o música, financiados con fondos estatales; y en el 77 por ciento de los casos de apoyo en alimentación.

Por último, los programas de generación de ingresos y protección de activos, son los más débiles, como sucede en el resto del país. Estos programas son, además, los que deben fortalecerse para asegurar la superación de la condición de desplazamiento y del estado de pobreza en el municipio de recepción, o de reubicación o retorno en los casos necesarios. La situación económica de la población desplazada en Santa Marta merece hacer énfasis en estos programas. Como se mencionó al principio de este capítulo, el 65 por ciento de los hogares desplazados se encuentra por debajo de la línea de indigencia, un 74 por ciento por debajo del nivel estándar de mínimo sustento del ICV, el ingreso promedio mensual está alrededor de los $268.9 mil (lo cual equivale al 62% del salario mínimo legal) y el valor promedio del patrimonio está alrededor de los $5.1 millones. Además, la situación económica es peor para los hogares con jefatura femenina que presentan salarios inferiores en un 34 por ciento a los de los hogares con jefatura masculina.

Las capacitaciones laborales están a cargo del SENA que basa sus programas en la orientación ocupacional, formación profesional y asesoría a proyectos productivos. Los datos de cobertura no son gratificantes, ya que sólo en el 17 por ciento de los hogares desplazados algún miembro ha recibido alguna capacitación. En los programas diseñados para población vulnerable y, que cubren asimismo a la población desplazada, la cobertura es un poco mejor: un 13 por ciento de los hogares desplazados tiene algún miembro en el programa de Jóvenes en Acción y, a marzo de 2007, el 71 por ciento de los hogares desplazados registrados eran elegibles para Familias en Acción y el 65 por ciento de los hogares desplazados registrados elegibles para Familias en Acción son beneficiarios (CICR y PMA, 2007). Las razones para no querer inscribirse en Familias en Acción están relacionadas con el desconocimiento por parte de algunos líderes sobre las fechas de la convocatoria y, con el corto plazo de las convocatorias, que no permitían reunir todos los documentos requeridos.

2.2 Políticas públicas para la población desplazada

Debido a la creciente demanda de atención hacia la población desplazada y a sus condiciones de vulnerabilidad, las autoridades locales Bogotá, Medellín y Antioquia han hecho un esfuerzo importante por mejorar la cobertura de los programas hacia dicha población. Bogotá, Medellín y Antioquia anteceden a las obligaciones estipuladas por el Decreto 250 de 2005 para los gobiernos locales. En el caso de Bogotá el primer avance fue a partir del Acuerdo 2 de 1998, el Plan Integral Único de 2004 bajo la Alcaldía de Garzón, y el Acuerdo 119 de 2004; en Medellín y Antioquia, desde 1996 se venía trabajando en planes de atención para la población desplazada e incluso antes de la expedición del Decreto 250 de 2005 se incluyeron en los planes de desarrollo tanto de Antioquia como de Medellín, la formulación de la política pública para población desplazada. Más aun, aunque este Decreto simplemente exige un plan de acción para atender a la población desplazada, denominados PIU, los tres entes territoriales[23] han diseñado proyectos de políticas públicas más amplios a un mero plan de acción por seis años. Dichos avances se han plasmado en diversos acuerdos, decretos, ordenanzas y programas así como en la asignación de presupuestos específicos para atender a la población desplazada. Por otro lado, la política pública para la población desplazada en Santa Marta es bastante incipiente: se carece de un Plan Integral Único, no se ha realizado una caracterización de la población desplazada residente en el municipio y la responsabilidad en la atención pareciera recaer en la oficina local de Acción Social.

En Bogotá, los avances legales para asistir a la población desplazada empezaron a desarrollarse en 1998, a partir del Acuerdo 2 de 1998 del Consejo de Bogotá por el cual se dictan las normas para la atención integral para las personas desplazadas. En el Acuerdo 2 se disponen las funciones del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia[24] y se

[23] Para el caso de Santa Marta, aun no se cuenta con un diseño definitivo del PIU.

[24] Este Consejo debe elaborar e implementar las políticas y programas diseñados para la población desplazada; promover campañas de sensibilización hacia la población desplazada; apoyar al SNAIPD; promover y gestionar la obtención de recursos para implementar los programas para la población desplazada; ofrecer ayuda jurídica a la población desplazada; colaborarle a dicha población con los procesos de reubicación y retorno; elaborar el Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada y realizarle el debido seguimiento.

Foto cortesía de CHF International

En el caso de Santa Marta, no existe una política pública para la población desplazada ni se cuenta aun con una propuesta de Plan Integral Único.

elabora el Plan Distrital para la Atención Integral de los Desplazados por la Violencia[25]. El Decreto 624 de 1998, reglamento posteriormente el funcionamiento del Consejo y del Plan Integral para la Población Desplazada. Por medio del Plan se crearon las Unidades de Atención Integral a la Población Desplazada.

A pesar del esfuerzo, esta primera etapa presentó algunas falencias. En primer lugar, se basó en un enfoque asistencialista por parte del Estado, y en segundo lugar, a pesar de la necesidad de discriminar positivamente a los individuos desplazados, se integraron a programas de atención a población vulnerable en general (PIU de Bogotá, 2004). Sin embargo, en 2004, por medio de la creación del Plan Integral Único, se asumió un enfoque diferente. A partir de entonces, los avances han sido considerables. En primer lugar, se incluyó en el Plan de Gobierno de un Alcalde la política de tratamiento del Distrito para la Población Desplazada, la asignación de presupuesto para los cinco años siguientes y se diseñó el Plan Integral Único. El Acuerdo 119 de 2004 dispone en el Plan de Desarrollo 2004-2007: Bogotá sin Indiferencia, como uno de los programas del Eje de la Reconciliación el de la "Atención a Población en Condiciones de Desplazamiento Forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario". Por otro lado, la Secretaría de Gobierno Distrital ha actuado como ente organizador de las sesiones del Consejo Distrital en las que participan diferentes instituciones y representantes de la población desplazada. Además, se asumió una estrategia menos asistencialista y más enfocada hacia el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

En la introducción del PIU de Bogotá se establecen como ejes de política, la integralidad de los programas, el apoyo con los entes territoriales expulsores y la participación activa de la población desplazada. A partir de la creación del Consejo Integral de Población Desplazada, se ha logrado crear un espacio dentro la Administración Distrital para la participación no sólo de las entidades encargadas, sino de la misma población desplazada. El Consejo Integral de Población Desplazada se reúne entre ocho y diez veces al año y en cada una de ésas reuniones participan las 105 organizaciones de población desplazada. En la elaboración del PIU la participación de la población desplazada fue, asimismo, activa. La Secretaría del Gobierno convocó a los líderes de las organizaciones para que participaran en su elaboración.

Los dos aspectos fundamentales del Plan Distrital de Atención a Población Desplazada son la superación del enfoque de asistencia social y el restablecimiento de los derechos que permitan el asentamiento en Bogotá de la población desplazada que no quiere o no puede retornar a su lugar de origen. En el Cuadro 5 se resumen los principales objetivos de los programas en cada una de las etapas. El cambio de enfoque de las políticas, se dio en primer lugar, por la creciente demanda

[25] Los objetivos del Plan Distrital, por otro lado, son: la elaboración de un diagnóstico de la población desplazada y diseño de un sistema de información; asegurar la protección de esta población y prevenir las causas del desplazamiento; garantizar el acceso a los programas de las fases de protección, asistencia humanitaria y estabilización socioeconómica (Acuerdo 2 de 1998).

de servicios por parte de la población desplazada, y en segundo lugar, porque alrededor del 60 por ciento de los desplazados que llegan a Bogotá no tienen la intención de marcharse (PIU de Bogotá, 2004).

La población desplazada tiene derecho a acceder a los programas especialmente diseñados para aliviar el impacto del desplazamiento, y asimismo, tiene derecho a acceder a los programas diseñados para cubrir las necesidades de la población pobre en general. El sector salud y educación, por ejemplo, han sido fortalecidos y ampliados para atender la población desplazada. En el sector de educación se vincularon 15.147 menores de edad entre 1999 y 2004; y en el mismo periodo se entregaron 4.000 bonos de alimentos. En el sector salud se han hechos importantes esfuerzos para ampliar la cobertura. En 2004, se entregaron 100.000 subsidios de salud para cubrir a la población desplazada, y la Secretaría de Salud adoptó un enfoque de discriminación positiva hacia la población desplazada, con énfasis en actividades de prevención e incentivando la participación de la población desplazada (PIU de Bogotá, 2004). El Gobierno local ha hecho esfuerzos importantes en materia de integración social, y algunas entidades han sido fortalecidas para integrar a la población desplazada.

De igual manera, la dinámica del desplazamiento en Antioquia impulsó el desarrollo de una política pública activa por parte de la Gobernación de Antioquia desde 1996, de la inclusión de programas para atención desplazada en el Plan de Desarrollo, de la formulación de la política pública en Medellín y del diseño del PIU para Antioquia y Medellín. En los Planes de Desarrollo Departamental de los periodos 2001-2003 y 2004-2007, se consolidó la política departamental para asistir a las victimas del desplazamiento. Desde el 2001 el objetivo de los programas ha estado encaminado hacia la superación de políticas asistencialistas y diseñados hacia la oferta de programas que aseguren la independencia de los individuos y que garanticen la cobertura y calidad de servicios para este segmento de la población. Asimismo, se diseñó el PIU del Departamento de Antioquia en el 2006, bajo el marco de la Ordenanza No. 06 del 2006. El propósito de dicho PIU es especificar los objetivos, estrategias, recursos e indicadores para atender a la población desplazada, además de coordinar el plan de acción entre entidades privadas y comunitarias a nivel local, departamental, nacional e internacional. El PIU tiene una vigencia de seis años y es el instrumento de las autoridades locales para atender de manera real y eficiente a la población en situación de desplazamiento (PIU de Antioquia, 2006). Las líneas estratégicas del PIU se explican en el Cuadro 3.

En el caso de Santa Marta, no existe una política pública para la población desplazada ni se cuenta aun con una propuesta de Plan Integral Único. Sin embargo, los informes de la Alcaldía resaltan los logros alcanzados[26]. Uno de los avances más importantes fue en 2006 la convocatoria a entidades públicas y privadas y ONGs para acordar el seguimiento al plan de acción de la Política Social y la reunión del Comité de Desplazados en el Despacho del Alcalde con el fin de diseñar el Plan Integral Único (PIU) para desplazados. Además, se han hecho esfuerzos por incorporar la población desplazada en los programas diseñados para la población vulnerable en general. Con respecto a los proyectos productivos se han desarrollado empleos humanitarios, por ejemplo se llevó a cabo un

[26] Información consultada en: http://www.santamarta.gov.co/.

convenio con el Minuto de Dios para implementar iniciativas empresariales y acciones sociales en los sectores donde viven los desplazados. Por el lado de la oferta educativa, se han hecho esfuerzos para aumentar la gratuidad para niños desplazados y por fortalecer los convenios con colegios, universidades, y con el Comité de Cafeteros para mejorar el programa Escuela Nueva. Por el lado de salud, en 2006 los beneficiarios fueron 24.561 desplazados y se realizó un Convenio con Cruz Roja para entrega de ayuda humanitaria, y de manera especial a las familias desplazadas indígenas.

2.3 Presupuesto asignado para atender a la población desplazada

Los diseños de políticas públicas específicas para la población desplazada han estado además acompañados de asignación de presupuesto específico para dichos programas. El presupuesto del Plan de Desarrollo del ex - alcalde Garzón ascendió a $21.9 mil millones para el periodo 2004-2008, de los cuales, el 70 por ciento es financiado por la Administración Central de Bogotá, un poco menos del 14 por ciento por los Establecimientos Públicos y el 16 por ciento por recursos propios de las Empresas Industriales y Comerciales (Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia). Para este periodo y en dicho Plan se asignó presupuesto para cada una de las etapas de asistencia a la población desplazada (Ver Cuadro 4). Del Eje de Reconciliación $34,511 millones son destinados a la atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización ó vulnerabilidad frente a la violencia, es decir el 4.5 por ciento del total del presupuesto asignado al eje de reconciliación y el 0.26 por ciento de los recursos asignados a inversión social.

En el caso de Antioquia, uno de los avances más importantes del PIU es la asignación de presupuesto para cada una de las líneas estratégicas para el periodo 2007-2012. Para la primera línea estratégica se asignan en total, para el periodo 2007-2012, $46,830 millones; para la fase de atención humanitaria de emergencia se pretenden invertir para el periodo 2007-2012 $15,545 millones, sin embargo con la deuda del periodo 1995-2006, la inversión asciende a $65,553 millones; para la fase de restablecimiento o estabilización socioeconómica los costos ascienden a $96,382 millones para el periodo 2007-2012 y teniendo en cuenta las deudas de periodos anteriores, aumenta a $783,245 millones. Para cada uno de los ocho programas que componen la fase de restablecimiento, el 75 por ciento de los recursos provienen de aportes nacionales, el 12.5 por ciento de aportes municipales y el 12.5 por ciento restante de aportes departamentales. Para la fase de reparación el costo asciende a los $3,000 millones para el periodo 2007-2012; la fase destinada a fortalecer las organizaciones de población desplazada tiene un costo, para el periodo 2007-2012, de $5,700 millones; y, $5,810 millones para la fase de fortalecimiento institucional. El total de la inversión presupuestada para estos años, corresponde aproximadamente al 8.7 por ciento del presupuesto de inversión en desarrollo social para este mismo periodo. Los costos para cada una de las fases estratégicas, para el periodo 2007-2012 se resumen en el Cuadro 5.

El cuadro 6 detalla la asignación de presupuesto a las políticas y programas para población desplazada en Bogotá, Medellín y Antioquia. Si bien Medellín y Antioquia asumieron un fuerte compromiso frente a la población desplazada, el total asignado por Bogotá es un casi cuatro veces mayor en

Foto ccortesía de CHF International

La política para la población desplazada reposa sobre la estructura estatal colombiana y no es, por tanto ajena, a sus problemas usuales.

términos absolutos. Por otro lado, como porcentaje del presupuesto total, la asignación de un Bogotá es un poco mayor frente a Medellín (0.158% vs. 0.11%). En ambos casos, la asignación de presupuesto frente al presupuesto total es bastante menor que dicha asignación para el Gobierno Nacional cuyo porcentaje es cercano al 0.8 por ciento.

En el caso de Santa Marta, no existe una asignación presupuestal específica para atender a la población desplazada. Dicha población es cubierta con los mismos programas para la población vulnerable y, por tanto, no hay una asignación específica de la Alcaldía para sus programas.

3. CONCLUSIONES. LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL HACIA LA POBLACIÓN DESPLAZADA: UN ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Las dificultades para diseñar e implementar la política pública para la población desplazada en el ámbito local son diversas. Problemas estructurales del Estado Colombiano, la falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, un mal diseño de algunos componentes de la política, una deficiente implementación de la política, la información incompleta debido a problemas en el Registro Único de Población Desplazada, la alta injerencia de los grupos armados en algunas regiones, la diversidad de los contextos locales y la debilidad de las organizaciones sociales, son algunos obstáculos que se identificaron y que se analizan en los párrafos siguientes. Es importante anotar que las conclusiones que se examinan a continuación se basan en los estudios de caso de las cuatro regiones y, por consiguiente, no pueden ser generalizadas a todas las regiones del país. Sin embargo, es posible que muchas de las conclusiones se apliquen a otras regiones.

Problemas estructurales del Estado en Colombia

El análisis de la política pública para la población desplazada debe partir de los problemas estructurales del Estado en Colombia como resultado de una descentralización incompleta, la debilidad de las instituciones colombianas y la limitada oferta de servicios estatales. Todos estos aspectos están a su vez relacionados con la existencia misma del conflicto, es decir son causa y consecuencia del conflicto que ha vivido Colombia en los últimos 40 años. La política para la población desplazada reposa sobre la estructura estatal colombiana y no es, por tanto ajena, a sus problemas usuales. En primer lugar, la descentralización en Colombia se concentró en una mera desconcentración de labores administrativas al asignar funciones administrativas antes realizadas por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales. Dichas funciones administrativas, tales como la prestación de los servicios de educación y salud, fueron transferidas a las entidades territoriales acompañadas de las correspondientes partidas presupuestales. Es más, las entidades territoriales no deben ejecutar sus funciones administrativas si no están acompañadas de la correspondiente asignación presupuestal. Por otro lado, las prioridades de las inversiones de las transferencias y el porcentaje de asignación para cada rubro de inversión son definidas por el Gobierno Nacional en Leyes aprobadas por el

Congreso de la República. Ello implica que los municipios carecen de un margen de maniobra para definir las prioridades de inversión de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, lo cual los convierte en unos simples ejecutores de las políticas diseñadas por el Gobierno Nacional.

Los problemas anteriores se replican en el caso de la política pública para la población desplazada con el agravante que, en este caso, no se transfieren recursos adicionales para cumplir con las nuevas disposiciones. La política y programas para la población desplazada son definidos por las distintas entidades del Gobierno Nacional y son luego discutidas y aprobadas en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las entidades territoriales no participan en el Consejo Nacional y no son consultadas sobre la viabilidad política, técnica o presupuestal de los programas diseñados. Esto significa que el Gobierno Nacional define la política para la población desplazada, designa las responsabilidades que les corresponde a las entidades territoriales y ordena su ejecución. Sin embargo, a diferencia de los programas de educación y salud ejecutados por las entidades territoriales, las políticas para población desplazada nunca están acompañadas de presupuestos adicionales para ejecutarlas. Por lo tanto, el Gobierno Nacional diseña políticas y, de alguna manera, altera las prioridades de gasto de las entidades territoriales, sin adicionar recursos presupuestales. Dicha situación implica necesariamente sacrificar políticas y prioridades de la población nativa en pos de la población desplazada.

La política para la población desplazada se estructura dentro de un proceso de descentralización incompleto donde el papel del Gobierno Nacional continúa siendo preponderante y el margen de maniobra de las entidades territoriales es escaso. Los problemas anteriores requieren, por tanto, una modificación de la estructura de descentralización que difícilmente podría rediseñarse para el caso de la política para la población desplazada.

Además de la descentralización incompleta, la deficiente oferta institucional en muchos municipios del país limita la efectividad de la política para la población desplazada. De nuevo, la dificultad para implementar una política diseñada por el Gobierno Nacional debido a las deficiencias de la oferta institucional municipal no es exclusiva de la política para la población desplazada. Esto sucede para todas las políticas estatales. En el caso de la población desplazada, esto significa que el registro en el RUPD es apenas un primer paso para acceder a unos servicios sociales y públicos de poca disponibilidad y baja calidad; servicios que son también ofrecidos en la misma cantidad y calidad a la población pobre de los municipios. Al igual que para la estructura descentralizada, la baja oferta institucional es un problema estructural del Estado Colombiano que la política para la población desplazada no podrá solucionar en el corto y mediano plazo.

Falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales

La falta de voluntad política, tanto de algunas entidades del Gobierno Nacionales como de los entes territoriales, es una de las principales talanqueras para la adopción de una política pública especial para atender a la población desplazada. Cabe anotar que la falta de voluntad política está también presente

para muchas entidades del Gobierno Nacional. Si bien el Gobierno Nacional ha desarrollado una completa legislación en este tema, su implementación ha sido lenta y se ha concentrado en cierto tipo de ayudas, dejando de un lado las ayudas que son fundamentales para alcanzar una solución duradera. Dado que Acción Social es una entidad que se encarga de coordinar y no de ejecutar las políticas, su aplicación por parte del Gobierno Nacional ha sido lenta y depende de la voluntad política de cada una de sus entidades. Como resultado, las entidades que no requieren una capacidad instalada adicional ni diseñar programas especiales para la población desplazada han logrado altas tasas de cubrimiento en sus programas. Esto sucede con la asistencia educativa, el cubrimiento de los servicios de salud y la reciente expansión de Familias en Acción. Pese a la importancia de estos tres programas, ninguno de los tres constituye una solución duradera que permita a la población desplazada retomar su capacidad productiva antes del desplazamiento. Por el contrario, el énfasis marcado en los tres programas está generando una alta dependencia de la población desplazada hacia la ayuda estatal.

Por otro lado, los programas de restitución de activos, asignación de tierras, generación de ingresos, asignación de subsidios de vivienda, así como los procesos de reparación y compensación bajo la Ley de Justicia y Paz, presentan unos bajos índices de cubrimiento y una muy lenta implementación. Todos estos programas requieren recursos financieros adicionales, una capacidad instalada nueva y/o el diseño de programas especiales, es decir requieren un mayor esfuerzo y compromiso por parte del Gobierno Nacional; esfuerzo y compromiso que hasta el momento ha sido bastante débil. Con la expansión de los programas de la población pobre para cubrir a la población desplazada y unos índices de cubrimiento relativamente aceptables, el Gobierno Nacional ha escondido su falta de voluntad política para adoptar soluciones duraderas y estructurales que realmente mitiguen el impacto del desplazamiento. Cabe anotar, además, que las soluciones estructurales son resorte del Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales cuyas funciones, según el diseño de la legislación, se concentran en mayor medida en los programas sociales de corte asistencialista.

La voluntad política por parte de las entidades territoriales es, asimismo, fundamental para el diseño y adopción de una política para la población desplazada en el ámbito local. Los incentivos establecidos por el Gobierno Nacional y las presiones de la Corte Constitucional no son suficientes para obligar a los Alcaldes Municipales a asumir sus responsabilidades en el tema de desplazamiento forzoso, si estos no están acompañados de una férrea voluntad política para adoptarlas. Dado que no hay una política estatal consolidada para atender a la población desplazada, la atención es discrecional del Alcalde. Peor aun, el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad del Gobierno Nacional encargada de coordinar y monitorear a las autoridades locales en este tema, refleja poco compromiso frente al tema del desplazamiento forzoso y, después de muchas presiones por parte de la Corte Constitucional, creó un grupo de apoyo y seguimiento con el fin de apoyar y monitorear a las autoridades locales.

Atender a la población desplazada ofrece pocos incentivos políticos a los mandatarios locales, lo cual redunda en la escasa voluntad política reinante. En primer lugar, las organizaciones de la población desplazada son débiles y están permeadas por la corrupción y los intereses de sus líderes como se

discutirá más adelante. La población desplazada no está, además, organizada para participar en el campo político, tienen una alta movilidad geográfica y su interés por participar en las elecciones locales es bastante bajo. Todo lo anterior implica que no son un grupo atractivo para los políticos locales pues no generan votos en los procesos electorales. Los políticos prefieren, por ende, concentrarse en su electorado potencial, es decir en la población nativa, y no dedicar esfuerzos a una población con poco potencial de participación.

En segundo lugar, en muchos municipios con altos índices de recepción de población desplazada, hay una alta penetración de los grupos armados al margen de la ley en las autoridades locales y una fuerte injerencia en los procesos electorales. Al contaminar el proceso electoral y distorsionar la competencia política, la presencia de grupos armados elimina los incentivos tradicionales de los políticos para ganar los votos de su electorado potencial ya que los grupos armados al margen de la ley compran votos e intimidan a la población para que apoyen a su candidato.

Si bien el Gobierno Nacional ha diseñado programas de cofinanciación como estrategia para incentivar la participación de las autoridades locales, estos incentivos parecen no ser suficientes para atraer la participación de los municipios cuando el Alcalde carece de voluntad política para hacerlo o no cuenta con los recursos suficientes para complementar los recursos de cofinanciación. Es más, aunque la legislación estipula que tres cuartas partes de los recursos para los programas de población desplazada deben provenir del Gobierno Nacional, en muchos casos esto no sucede en realidad o los recursos del Gobierno Nacional no se ejecutan a través de las Alcaldías Municipales sino a través de Convenios con operadores privados. Por lo tanto, dichos recursos no constituyen ningún incentivo político para los Alcaldes Municipales.

Como resultado de lo anterior, la política y los programas para la población desplazada dependen de la voluntad política del gobierno en el poder municipal y su implementación oscila al vaivén de la discrecionalidad del Alcalde. Ello implica que las elecciones y los cambios de autoridades locales generan tiempos muertos en la implementación de la política para la población desplazada o, peor aun, la interrupción de los programas por el periodo del Alcalde. Sin embargo, para el caso de Bogotá, Medellín y el Departamento de Antioquia, se encontró que, una vez se ha definido una política pública oficial reglamentada en el proceso legislativo local, la política para la población desplazada toma una inercia propia y se convierte en una política de Estado que trasciende al funcionario local elegido.

Mal diseño de algunos componentes de la política

La concepción y el diseño de la política contienen unos vacíos y debilidades que son un obstáculo para su efectiva implementación en el ámbito local. Primero, el desplazamiento forzoso es una emergencia humanitaria, no sólo para las familias víctimas del fenómeno, también para algunos municipios que han recibido una quinta parte de su población en un espacio de cinco años. Dado que es una emergencia humanitaria, los municipios no deberían atender a la población desplazada con

su presupuesto regular; presupuesto que es en muchos casos escaso para las necesidades regulares, está previamente asignado para los programas regulares de las Alcaldías Municipales y que es a todas luces insuficiente para cubrir flujos de población en las magnitudes que reciben ciertos municipios. Es importante que el Gobierno Nacional considere la posibilidad de diseñar un fondo de compensación para asignar recursos en municipios con altos índices de presión del desplazamiento.

La situación anterior se agrava pues, pese a que la legislación para atender a la población desplazada es bastante completa, sus demandas son en algunos casos poco realistas dada la poca capacidad presupuestal e institucional de algunos municipios. Cabe preguntarse entonces, si recargar a los municipios con responsabilidades que no pueden cumplir, es de cierta manera un acuerdo tácito acerca de la imposibilidad de realmente hacer políticas efectivas.

Segundo, las responsabilidades de los entes territoriales definidas en la legislación colombiana, la Sentencia T-025 y los Autos posteriores son bastante difusas. Si bien los principios constitucionales están claramente definidos, el detalle de cómo aplicar los principios, los instrumentos de política necesarios para alcanzar dichos principios, las inversiones mínimas requeridas, las metas de atención, los indicadores de seguimiento y los mecanismos de coerción no están contemplados ni estipulados en la legislación. Esto implica que las entidades territoriales pueden cumplir con la legislación para la población desplazada con un mínimo esfuerzo ya que no se cuenta con objetivos mínimos de atención. Es así como los Planes Integrales Únicos, principal herramienta de planificación de las autoridades locales, se han convertido en algunos casos en un listado de buenas intenciones que no hacen asignaciones reales de presupuesto y no incorporan metas mínimas de atención ni indicadores de seguimiento. Más aun, al no incorporar el PIU en el Plan de Desarrollo Municipal, que es la carta de navegación y el ordenador de gasto de los municipios, el primero queda completamente deslindado de la política social de la Alcaldía Municipal. Las difusas responsabilidades de las autoridades locales en el marco de la Ley y de la Sentencia permiten que los Alcaldes no atiendan a la población desplazada y se concentren en la atención de su población nativa sin mayores consecuencias por ello.

Tercero, la discriminación positiva hacia la población desplazada genera, en ciertos municipios, los incentivos para que la población pobre se intente registrar como población desplazada. En particular, en los municipios con altos índices de pobreza y con una oferta institucional restringida, los incentivos para registrarse como población desplazada son altos. Ello ha sucedido, por ejemplo, en Santa Marta donde se preveía que podían existir enfrentamientos entre la población pobre y la población desplazada por la concentración de recursos en la segunda. Sin embargo, dichos enfrentamientos nunca surgieron y ahora la población pobre se mimetiza con la población desplazada en busca de ser registrados en el RUPD y recibir sus beneficios. Dado el énfasis en la ayuda asistencial, estos incentivos persistirán. Lo anterior constituye un problema para las autoridades locales pues genera un flujo creciente de población que debe ser atendida con programas especiales y la decisión de registrar un hogar en el RUPD es resorte de las autoridades nacionales.

Cuarto, algunos Alcaldes temen que los incentivos generados por la política para la población desplazada atraigan nuevas personas desplazadas al municipio. Este temor es en ciertos casos infundado ya que depende de los contextos y dinámicas locales del municipio. En Medellín y el departamento de Antioquia, regiones donde se ha implementado una política relativamente sólida para la población desplazada, las autoridades locales no perciben que esto haya atraído nuevas personas desplazadas. De otro lado, en Santa Marta, municipio que carece de una política para la población desplazada, pero con graves problemas estructurales para toda la población, se ha presentado la llegada de falsos desplazados que provienen de municipios vecinos.

Pese a la importancia del RUPD como herramienta de planeación, el registro presenta unas graves deficiencias. Por un lado, la tasa de subregistro en muchos municipios es alta. Esto significa que los municipios enfrentan una alta incertidumbre acerca del número de desplazados que deben atender y tienen un porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad extrema sin ningún tipo de ayuda estatal. Por otro lado, el Gobierno Nacional aun no ha diseñado un sistema para llevar un registro de los programas a los cuales accede a la población desplazada. Por consiguiente, los municipios han identificado grupos de hogares que concentran la ayuda para la población desplazada mientras otros hogares aun no han sido registrados y enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema. Por último, el Gobierno no ha definido los criterios e indicadores necesarios para establecer cuando la cesa la condición de desplazamiento. Esto implica que hay algunos hogares que continúan recibiendo beneficios del Estado cuando ya no la requieren sobrecargando las entidades nacionales y locales.

Además, se han detectado casos de corrupción de algunos funcionarios estatales quienes reciben dádivas para incluir en el RUPD a población a la población desplazada e incluso a pobre no desplazada. Esto implica que los municipios deben atender a población pobre que no es población desplazada, generando así una presión adicional sobre sus recursos fiscales.

Alta injerencia de los grupos armados en algunas regiones

Tal como se explicó en párrafos anteriores, muchos municipios que son altos receptores de población desplazada están ubicados en zonas de conflictos y están permeados por el conflicto, lo cual dificulta la aplicación de sus políticas y contamina los procesos electorales tradicionales. En algunos municipios, hay, por ende, cooptación de los grupos armados de las autoridades locales lo cual tiene dos implicaciones. Primero, los procesos electorales están mediados por el poder de las armas y la intimidación, reduciendo entonces la importancia de conseguir votos en el proceso electoral con propuestas de políticas públicas que beneficien a la población pobre y la población desplazada. Segundo, la población desplazada es víctima del conflicto y es, en muchos casos, desplazada por los grupos armados al margen de la ley que ejercen hegemonía en la región. Es muy probable entonces que los grupos armados se opongan a políticas y programas dirigidos hacia esta población.

Diversidad de contextos locales

La Legislación Colombiana para la población desplazada contiene el supuesto implícito que las

condiciones en los municipios son homogéneas y, por ende, la política pública debe ser igual en todas las regiones. Esto se agrava con la poca discrecionalidad en el diseño que tienen las regiones ya que, además de enfrentar la homogeneización de la política, poseen un escaso margen de maniobra para modificar la política de acuerdo a las realidades regionales. Sin embargo, conocer el contexto local e incorporarlo en el diseño de la política para cada municipio es fundamental para incrementar la efectividad de la política. Por ejemplo, algunos municipios han recibido mucha población desplazada en comparación con su población nativa. Esto desborda a todas luces su capacidad institucional y financiera. Es importante diseñar Fondos de Compensación para los municipios con muy altos índices de presión del desplazamiento, tal como se planteó en párrafos anteriores.

Asimismo, la capacidad técnica e institucional de los municipios juega un papel sumamente importante en la decisión de diseñar una política pública para atender a la población desplazada y en la calidad de la implementación de dicha política. En ciertos municipios, los funcionarios que se asignan para trabajar con población desplazada tienen pocas competencias y, en especial, su poder de decisión es escaso, por no decir que es inexistente. Además, persiste una alta rotación de los funcionarios locales, lo cual afecta la eficiencia de la política para la población desplazada ya que pocas personas conocen el tema del desplazamiento, de las obligaciones de las entidades territoriales y de cómo se deben atender as víctimas del conflicto. Si bien el Gobierno Nacional realiza capacitaciones frecuentes, dichas capacitaciones se pierden muchas veces debido a la alta rotación. Esto retrasa la entrega de ayudas para la población desplazada. Para el caso de Medellín, resultó por ejemplo importante asignar la responsabilidad de la política para la población desplazada en una dependencia afín con el tema. Al asignar un doliente, esto contribuyó a impulsar la definición de una política pública local para la población desplazada que trascendiera los cambios de las autoridades locales, es decir contribuyó a crear una política de Estado independiente de los vaivenes políticos.

Pese a la importancia de las organizaciones sociales en los procesos descritos anteriormente, han surgido problemas por el desconocimiento de la población desplazada acerca de sus derechos, por corrupción de algunos líderes desplazados y por la cooptación de algunas organizaciones. La población desplazada, por lo general, no tiene conciencia política ni conoce bien sus derechos. Esto hace que en algunas regiones la presión sobre las autoridades locales para que realicen su labor sea poca. Es más, esto facilita el surgimiento de líderes corruptos que se aprovechan de la indefensión de la población desplazada. La corrupción de ciertos líderes desplazados por las razones expuestas en párrafos anteriores ha debilitado las organizaciones sociales, ha minado su credibilidad frente a las autoridades locales y ha incrementado la desconfianza de los funcionarios públicos hacia la población desplazada. Todo ello se ha profundizado con los crecientes casos de población pobre intentado ser registrada como desplazada. Además de la corrupción que han enfrentando las organizaciones para población desplazada, se han cooptado algunas organizaciones con proyectos de poca monta. Asimismo, el asesinato de líderes y la violencia a la que se han visto sometidas ha disminuido su campo de acción.

Es necesario fortalecer las organizaciones buenas de población desplazada para promover el papel

positivo que han jugado en muchos municipios y en las Mesas de Trabajo promovidas por el Gobierno Nacional. Pese a lo anterior, no hay programas explícitos para fortalecer las organizaciones sociales de población desplazada. Un ejemplo interesante ha surgido con los nuevos liderazgos promovidos por el programa Familias en Acción. Dicho programa, al requerir el nombramiento de madres líderes para llevar a cabo cuestiones administrativas, ha generado nuevos liderazgos que han trascendido las labores administrativas.

En síntesis, la débil implementación de una política especial para la población desplazada en el ámbito local es bastante más compleja que una simple carencia de voluntad política. El diseño de la legislación actual en este frente es deficiente y desconoce en muchos casos las inoperancias estructurales del Estado colombiano y las realidades regionales. Para promover una mejor política de los Gobiernos Municipales, es necesario diseñar una política nacional que parta del reconocimiento del desplazamiento forzoso como una emergencia humanitaria y reconozco los diferentes contextos regionales. Ello implica deslindarse de las programas tradicionales de la descentralización administrativa en los cuales se desconcentran funciones, se asigna presupuesto y se deja poco margen de maniobra a los gobiernos locales. La política debe crear un Fondo de Compensación que asigne recursos a los municipios de acuerdo a los flujos totales de población desplazada y a su efecto relativo frente a la población nativa. Dichos fondos de compensación deben ir acompañados de metas de cubrimiento e indicadores de seguimiento.

Por otro lado, es inaplazable que el Gobierno Nacional asuma sus responsabilidades para impulsar programas que provean soluciones duraderas a la población desplazada. Si se continúa concentrando la política en una ayuda meramente asistencialista, poco van a cambiar las condiciones de la población desplazada y esto significa que la presión sobre los municipios debido a la creciente magnitud de su población pobre perdurará en el largo plazo.

Importancia de las organizaciones sociales

La importancia de las organizaciones sociales, tanto las organizaciones no gubernamentales como las organizaciones de población desplazada, no debe ser ignorada. En Bogotá, Medellín y Antioquia, las organizaciones sociales fueron fundamentales para presionar el diseño de una política especial para la población desplazada, contribuir en su diseño, proveer la información necesaria y generar la legitimidad que requería el proceso.

REFERENCIAS

ACNUR (2007). "Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada." Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, Colombia.

Acción Social (2007). "Política Pública de prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia en Colombia". Bogotá, Colombia.

Alcaldía de Bogotá (2004). "Plan Integral Único para la Población Desplazada". Bogotá, Colombia

CICR y PMA (2007). "Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen Ejecutivo para la Ciudad de Bogotá". Bogotá, Colombia

_____ (2007) "Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen Ejecutivo para la Ciudad de Medellín". Bogotá, Colombia

_____ (2007) "Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen Ejecutivo para la Ciudad de Santa Marta". Bogotá, Colombia

Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.

DNP (2005) "Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia". Bogotá, Colombia.

Gobernación de Antioquia (2006). "Plan Integral Único para la Población Desplazada". Antioquia, Colombia.

Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2006). *El Proceso De Identificación De Víctimas De Los Conflictos Civiles: Una Evaluación Para La Población Desplazada En Colombia.* Documento CEDE 2006-36. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Ibáñez, A. M., y A. Moya (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales.* Informe final presentado a la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).

Ibáñez, A.M, and A. Moya (2008). *Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia.* Mimeo.

Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2007). *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas.* Informe final presentado a la CEPAL. Bogotá, Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2006-2010.

Sánchez F. y M. Palau (2006). *Conflict, Decentralisation and Local Governance in Colombia, 1974-2000.* Documento CEDE 2006-20. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

ANEXO II: INTERVENCIÓN DE JEAN-NOEL WETTERWALD, REPRESENTANTE EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

Uno de los principales retos que tenemos quienes trabajamos en el tema del desplazamiento en Colombia es avanzar en el cierre de la brecha entre un marco jurídico y de política pública avanzado y garantista, y su aplicación local. Esto pareciera ser un lugar común en el que analistas, investigadores, comunidad internacional, funcionarios públicos y la justicia coinciden. Pero más allá de ese lugar común es cierto que hay algo estructural que impide que los grandes esfuerzos que se hacen en el nivel central logren alcanzar impactos proporcionales en los ámbitos locales.

Podemos seguir dando debates de orden político al respecto, pero seguramente la clave esta en identificar, a partir de las propias experiencias locales, las lecciones aprendidas, las barreras operativas o las oportunidades que tan sólo han sido aprovechadas en algunas escasas regiones del país.

La formulación de PIUS en un importante número de departamentos y municipios del país ha tenido la gran virtud de poner a pensar a los agentes locales en el desplazamiento, visto éste más allá de las emergencias que se repiten en decenas de lugares del país. Los PIUS han sido lugares de encuentro, de acercamiento entre autoridades, agentes humanitarios y por supuesto de la propia población desplazada.

En el ejercicio de PIUS progresivamente se van incorporando lenguajes que a veces resultan lejanos para los diseñadores de las políticas, como el de los derechos o el diferencial.

Tan sólo ayer recibía en la oficina un decreto de la gobernación de Antioquia en el que se reiteraba la importancia de la iniciativa local y del compromiso a no renunciar en el empeño de identificar de qué manera se puede avanzar en la protección de los derechos de la población desplazada. En ese decreto se exoneraba del pago de impuestos prediales a la población desplazada que no se encontraba en su lugar de origen o que inicia su reactivación económica luego del retorno al lugar de origen. Ya en el pasado la misma administración departamental había establecido reglamentos para el tratamiento de las deudas que por servicios públicos tiene la población desplazada.

Es decir que en la medida en que el problema del desplazamiento es multidimensional las soluciones a éste deben provenir desde un sinnúmero de sectores.

Desde hace años el ACNUR viene apoyando la planificación local de la política en departamentos como Nariño, Putumayo, Antioquia, Meta, Chocó, Bolívar, Atlántico, Santander, Norte de Santander, Arauca. En ese ejercicio hemos identificado un gran compromiso de las autoridades locales. Al mismo tiempo hemos podido observar debilidades y problemas estructurales, muchos de los cuales se convierten en desincentivo para la iniciativa local.

Al mismo tiempo hemos escuchado esos discursos cargados de estigmatización como punto de partida para la argumentación del por qué no se debe atender de manera prioritaria a la población. Esos discursos que no quisiéramos volver a escuchar, señalan los riesgos de ofrecer alternativas de vivienda a la población porque esto generaría la llegada masiva de población, o la identificación de los desplazados con los problemas de seguridad de los municipios, o manifestaciones desobligantes como "deberíamos atender a los desplazados con carpas de plástico rotas para que cuando llueva se regresen y deberíamos darles por almohadas, piedras" decía un alcalde de una las ciudades mas grandes del país hace mas de un año. Otra autoridad local señalaba a los desplazados como "mercenarios de la acción de tutela que tenían por arsenal la sentencia T – 025".

Al mismo tiempo nos encontramos con realidades que objetivamente pueden limitar el ejercicio de la labor local, como cuando no tienen claridad de quienes son y donde se encuentran miles de desplazados y en el que las políticas definidas por la autoridad local se pueden perder en la imposibilidad de precisar la magnitud de la respuesta requerida.

Todas estas realidades demuestran la relevancia de esta reunión y del estudio de las profesoras Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez que profundizan sobre la problemáticas estructural causante principal de esta brecha en la implementación.

No quisiera ahondar sobre el contenido de la investigación, en particular, porque intervengo antes de su presentación. Pero más allá de felicitar tanto a las profesoras como a la misma Universidad quisiera, resaltar algunos elementos sobre los cuales seguramente se profundizará a continuación por las investigadoras.

- El estudio ofrece valor agregado en el marco académico y de políticas públicas. Por lo regular la aproximación académica se ha centrado en las causas del desplazamiento, su impacto en términos de derechos o de privación de bienes para la población o en el impacto de determinadas políticas sectoriales. Son escasos los trabajos que se concentran sobre los problemas de la gestión pública y en particular en la relación entre la estructura institucional del sistema de atención a la población desplazada y su compatibilidad con el modelo de descentralización que opera en Colombia. Tal y como se presentan éstos ¿es posible pensar en la efectividad de la política de atención al desplazamiento basada en los principios de la descentralización?
- El estudio tiene la virtud de aterrizarnos en el terreno de lo práctico al partir de articular el

marco legislativo e institucional y la experiencia concreta de autoridades locales que enfrentan serios problemas de desplazamiento, tanto por la magnitud de la población que llega en búsqueda de protección como en las restricciones operativas que logra identificar.

- La investigación nos ofrece conocimiento en un área en que pocos nos atrevemos a profundizar. Es decir que nos permite dar un paso más allá del reconocimiento del lugar común que es la existencia de la brecha local de implementación.
- El análisis se basa en las capacidades, debilidades y potencialidades de los entes territoriales al igual que en los efectos no deseables, tanto de las políticas como de la forma como éstas se aterrizan desde el nivel central.
- Se aproxima a los problemas de las finanzas públicas locales sin reducir al análisis de la pobreza de los entes territoriales como supuesto causante determinante de la debilidad en la respuesta local.
- Nos aterriza en la participación de la población desplazada y nos insinúa el impacto no deseable que pueden tener ciertas políticas y prácticas institucionales sobre los procesos organizativos.

Antes de concentrarme en la relación Nación – Territorio y en los problemas que, desde nuestro punto de vista, se enfrenta en la formulación de políticas locales, quisiera recordar que el desplazamiento continúa presentándose de manera crítica en ciertas regiones del país.

Al integrar la capacidad institucional, las tasas de intensidad y presión del desplazamiento, los niveles de pobreza y las cifras tanto de expulsión como de recepción, ACNUR identifica como los 10 municipios más críticos en el país en su orden: El Charco, en Nariño, Puerto Guzman, Putumayo, Tame, en Arauca, Iscuande, Nariño, Arauquita, Puerto Asís, Putumayo, Fortul, Arauca, Carmen del Daríen, Chocó, Cumbitara, Nariño y Dibulla, en la Guajira. En cuanto a la relación nación-territorio, el reto mayor consiste en buscar las sinergias necesarias para que programas nacionales y locales logren al mayor impacto posible.

En ese sentido, puede resultar difícil promover la formulación y ejecución de PIUS si simultáneamente las autoridades locales tienen que atender múltiples escenarios de coordinación para dar respuesta al mismo problema de desplazamiento. Iniciativas muy bien intencionadas desde el orden nacional y/o internacional, pueden resultar desgastantes. Las autoridades locales reciben mensajes contradictorios.

Desde hace tiempo hemos venido insistiendo en el precario conocimiento local en relación con los recursos que pueden ser aprovechados en el nivel local para cofinanciar acciones o para obtener el financiamiento de las iniciativas identificadas en el orden local. O es simplemente un problema de información o definitivamente los recursos locales tienen escasa vocación de concurrencia.

Una lógica de subsidios desde el nivel nacional presenta seguramente muchas virtudes en términos

de impacto agregado y de economías a escala. No puede desconocerse el positivo impacto de Familias en Acción, en relación con las tasas de escolaridad de población desplazada y acceso a servicios del Estado. Sin embargo, para la respuesta al desplazamiento es importante que estos esquemas sean presentados como complementarios del impacto de otros programas.

Esos modelos pueden fomentar un desincentivo a la iniciativa local. Es más difícil identificar necesidades y luego convertirlas en programas y proyectos, si el mayor conjunto de recursos viene predeterminado desde el orden nacional. Dada esa restricción es riesgoso para la autoridad local trabajar de la mano de la población para identificar qué acciones en concreto se puede emprender para alcanzar una solución definitiva a su situación.

En este orden de ideas quisiera concluir reiterando:

- Que para promover la respuesta local, habría que reforzar una mayor coherencia en el mensaje que desde el nivel central se está enviando, tanto en relación con el análisis del desplazamiento como con los escenarios y procesos que se deben promover para la ejecución de la política.
- Que el PIU debería ser una herramienta general y obligatoria para todos los entes territoriales, tal y como lo reitera el Auto 052 de la Corte Constitucional y la Ley 1190.
- Que en el nivel regional, es conveniente promover acuerdos subregionales de gestión para lograr con ello impactos agregados y evitar distorsiones en el desarrollo regional.
- Que los recursos del orden nacional podrían ser más flexibles para propiciar con ello una respuesta con mayor nivel de concurrencia que permita alcanzar mayores impactos.
- Que los programas específicos para la población desplazada, deben ser formulados en función de las necesidades particulares de la población.
- Que como lo recomendamos al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los indicadores de gestión que promuevan la articulación Nación – Territorio, los entes nacionales deberían evaluar que porcentaje del total de los recursos que invierten se encuentran integrados a los Planes Integrales Únicos.

ANEXO III: REPORTES DE LAS MESAS DE TRABAJO

NOTAS DEL GRUPO 1 (PREGUNTAS 3, 4 Y 5)

Obstáculos que impiden a las autoridades locales de proveer asistencia humanitaria y protección adecuadas a los desplazados internos.

- Falta de oferta de vivienda para desplazados
- Falta de mecanismos por una ayuda integral, especialmente en el caso de la vivienda (
- Los programas de asistencia son centralizados y no son adaptados a las realidades de los municipios
- Falta de espacio de discusiones entre municipios y gobernó central acerca de las políticas de asistencia
- Falta de articulación entre los diferentes municipios
- Existencia de vínculos legales que impiden los planes para el uso de la tierra
- Problema asociado a la necesidad de compartir las bases de datos que se utilizan para identificar los beneficiarios la desentegracion familial como resultado de las políticas de vivienda
- El requerimiento de cofinanciación no toma en cuenta las capacidades financieras de los municipios
- Falta de recursos, sensibilizar, dificultad de identificar los desplazados genuinos (se requiere un censo, una caracterización)
- Violencia
- Limitadas oportunidades económicas para los desplazados, considerando sus capacidades profesionales limitadas
- Falta de tierra
- Problemas con el liderazgo de las organizaciones de desplazados
- Falta de sostenibilidad de la políticas asistencialistas del gobierno central – “es una bomba de tiempo”
- Problema ético de atención privilegiadas a los desplazados, muchas competencias entre varios grupos vulnerables y falta de recursos suficientes
- Exceso de atención en la reintegración social y necesidad de mirar a facilitar retornos.

Recomendaciones sugeridas para ultrapasar los obstáculos:

- Se necesita una flexibilidad en identificar beneficiarios
- Deje las municipalidades decidir sobre las prioridades y las vulnerabilidades

- Modificar la Ley 387 en respeto a la responsabilidades de gobierno central y municipalidades
- Acción Social tiene que hacer seguimiento con las demás instituciones para identificar los beneficiarios
- Mejorar el sistema de registro y con acceso posible a las municipalidades
- Identificar líneas claras de cesación de la condición de desplazado interno
- Depurar las bases de datos a través de un censo y de la caracterización
- Apoyar el retorno con estrategias, planos y recursos para después hacer una evaluación de vulnerabilidades en el marco de la sustentabilidad
- Participación de los municipios en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
- Centralizar en una ventana única con respeto a los proceso de cofinanciación para los proyectos de asistencia
- Crear un sistema permanente de recibir las propuestas de los municipios y necesidad de apoyo técnico a los municipios, en particular en tema de vivienda y generación de ingresos
- Dar prioridades e entes territoriales y proveer cofinanciación a los municipios para la construcción de infraestructuras.

NOTAS DEL GRUPO 2 (PREGUNTAS 4, 5, 6)

Pregunta 4: Qué políticas y programas se pueden realizar sin la necesidad de adoptar los cambios estructurales?

Resultado de la Discusión

1. Registro y caracterización de la población desplazada

- Realizar, en todos los municipios, un censo de la población desplazada radicada en la respectiva jurisdicción, con el fin de determinar cuántos y quiénes son realmente. Para este efecto, contar con el apoyo técnico y financiero de Acción Social.
- Depurar las bases de datos de Acción Social, con base en los resultados anteriores.
- Hacer un seguimiento que permita conocer cuáles ayudas se le han otorgado a cada hogar desplazado, y cuáles le faltan.
- Permitir que los municipios tengan acceso al Sistema de Información sobre Población Desplazada (SIPOD).
- Definir, por parte del Gobierno Nacional, los lineamientos y condiciones para la cesación de la condición de desplazado(a).

2. Financiación de los programas para la población desplazada

- Modificar la ley 387 con respecto a la responsabilidad de departamentos y municipios.

- Mantener una política de gasto público equilibrada entre los diferentes grupos de la población: población desplazada, discapacitados, madres cabeza de familia, indígenas, etc., y una distribución proporcional entre la nación, los departamentos y los municipios.
- En el nivel municipal, no se debería dar prioridad a la población desplazada (ni a ningún otro grupo) sobre la población vulnerable. Se debería permitir a las autoridades municipales aplicar sus recursos con autonomía y definir sus propias prioridades con respecto a la población vulnerable.
- En la cofinanciación de proyectos para población desplazada, el Gobierno Nacional debe tomar consciencia sobre la disponibilidad presupuestal real que existe en los municipios, y concertar con ellos con suficiente anterioridad.
- Crear una sola ventanilla en el nivel central para la gestión de la cofinanciación de los proyectos para población desplazada presentados por los municipios.
- Crear programas de apoyo técnico a los municipios para la formulación de proyectos factibles de estabilización socioeconómica de la población desplazada, especialmente de vivienda y de generación de ingresos, a ser presentados a las entidades nacionales para obtener financiación o cofinanciación.
- Que las entidades financiadoras del nivel nacional mantengan la recepción de proyectos en forma permanente, no mediante convocatorias y plazos de cierre.

3. Estabilización socioeconómica:

- Combinar, en los proyectos de estabilización socioeconómica, población desplazada y población vulnerable local (pobres históricos).
- Dadas las limitaciones que enfrenta la población desplazada en los contextos urbanos, se debe priorizar el retorno y apoyar a los hogares para este efecto. Formular un plan y una estrategia.

4. Vivienda:

- Que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) cofinancie a los municipios la dotación de infraestructura de servicios públicos a las tierras aportadas por estos para proyectos de vivienda para población desplazada.
- Que los proyectos de vivienda para población desplazada retornada tengan un tratamiento especial.
- Que la deficiencia de espacio para vivienda, constituya el cambio de los planes de desarrollo territorial, pero este es muy rígido.

Pregunta 5: Qué políticas y programas nuevos sugieren para fortalecer la participación de las autoridades locales?

Resultado de la Discusión:

Crear los mecanismos para la participación de los municipios y departamentos en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD).

Pregunta 6: Cuáles obstáculos han enfrentado en la aplicación de la política para la población desplazada? Cuáles de esos obstáculos pueden ser modificados por el Gobierno Nacional?

Resultado de la Discusión:

1. Registro y caracterización de la población desplazada:

- Existe mucha dificultad para saber dónde están los hogares desplazados radicados en el municipio. No se sabe dónde están los hogares desplazados que no están inscritos en Familias en Acción. No existe un censo ni una caracterización. Se debería hacer un censo y depurar la base de datos, pero esto es costoso y el nivel nacional no atiende estos costos.
- Esta caracterización además de identificar la población, permitirá la identificación eficiente de los beneficiarios auténticos.

2. Financiación de los programas para población desplazada:

- En general, los municipios carecen de suficientes recursos; pero especialmente se ven afectados aquellos que son pequeños y se encuentran más alejados.
- Se ha asignado una gran cantidad de competencias a los municipios - adicionales a la atención a la población desplazada – con plazos perentorios para su cumplimiento y sin asignar recursos adicionales. La prioridad otorgada a la población desplazada impide atender adecuadamente a las demás obligaciones. Se genera una dispersión de los recursos, y se termina asignando muy bajos montos a la atención de la población desplazada y cumpliendo apenas de manera formal con los requisitos.
- Se ha legislado mucho a favor de la población desplazada, pero sin asignar los recursos necesarios. Esto genera un incremento de las acciones de tutela de esta población, exigiendo sus derechos, lo que se convierte en una bomba de tiempo. Es necesario asignar recursos específicos, por parte del nivel nacional, para atender a la población desplazada.
- Las administraciones municipales enfrentan un problema ético: la atención a la población desplazada se hace a costa de la atención a la población vulnerable (pobres históricos). Se debería otorgar igualdad de oportunidades para tener igualdad de derechos.

3. Estabilización socioeconómica:

- En las economías locales son muy limitadas las oportunidades económicas para la población desplazada, por ser poco desarrollado el sector productivo.
- En muchos municipios son adversos los contextos (por ejemplo, aislamiento geográfico, violencia, etc.)
- El bajo nivel de escolaridad de la población desplazada le dificulta competir en las zonas urbanas.
- Se debe tener en cuenta las limitaciones de algunos municipios (Leticia), en donde la vocación ambiental impide el desarrollo industrial, pues las personas desplazadas con vocación agrícola se encuentran con una capa suelo utilizable sólo de 7 centímetros, lo que produciría un desgastamiento del suelo e infertilidad.

4. Vivienda:

- Hay escasez de oferta de VIS en los municipios.
- No hay articulación entre el subsidio nacional y el subsidio territorial complementario.
- No hay complementariedad entre el subsidio para vivienda y otros apoyos para la estabilización socioeconómica, especialmente para la generación de ingresos.
- La prioridad que la Sentencia de la Corte Constitucional (Auto 052/2008) le da a las mujeres desplazadas perjudica las oportunidades de acceso al subsidio de otros grupos de población vulnerable (pobres históricos).
- Los municipios están en capacidad de aportar la tierra para los proyectos de vivienda, pero no alcanzan a costear los servicios públicos.
- Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) definen usos de las áreas periurbanas que no son residenciales, lo que impide expandir las áreas de vivienda.

5. Otros factores de obstáculo:

- Los programas de atención a la población desplazada son diseñados de manera genérica por las entidades del nivel nacional, y generalmente no se adecuan a las condiciones y situaciones específicas de cada localidad.
- El obstáculo de orden legal: E l enfoque diferencial impulsado por la Corte Constitucional, va en detrimento al presupuesto real de la Nación.
- Las autoridades locales tienen una percepción negativa y pierden la sensibilidad hacia la población desplazada, por varios factores que la deslegitiman: i) Consideran que las personas utilizan su situación como pretexto para obtener prebendas de manera indebida; ii) Existen dificultades y rivalidades al interior de las organizaciones de población desplazada, y líderes con comportamientos malsanos que manipulan a las personas desplazadas con fines cuestionables.

ANEXO IV: LISTA DE LOS PARTICIPANTES

Nombre	Título, Organización
Alba Lucia Aguirre	UAO, Manizales
Ana Maria Arango	Asesora, Cooperación Internacional, Acción Social
Gloria Ayala Oramas	Coordinadora, Programa Desplazados
Nilson Baracaldo Ortiz	Asesor Empresarial Famig
Diana C. Bobadilla	Secretaria de Educación, Cultura y Deporte, Municipio de Inirida Guainía
Paola Andrea Carvajal	Secretaría Desarollo Social, Township of Bucaramanga
Manuel Jose Cepeda	Corte Constitucional de Colombia
Carlos Mauricio Cleves	Manager, U.A.O.
Cesar Chávez Parra	Jefe, Oficina asesora Planeación
Anita Cubides	Asesora Ext. Alcaldia Leticia
Jaider Antonio Curiel Choles	Alcalde de Riohacha
Luis Domingo Gomez	Grupo desplación poblazados, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
María Cristina Dusán	Asesora, Volvamos a la Gente
Tamara Espinosa	Coordinadora Proyectos Famig
Elizabeth Ferris	Proyecto Brookings-Bern sobre el Desplazamiento Interno
Edgar Forero	Unidad Técnica Conjunta
Jader García Marín	Director UCAD, San Carlos, Antioquia
Liliana Guzman	Coordinadora de Protección Desplazados
Ana María Ibáñez	Directora, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes
Liliana Jaramillo C.	Secretaria de Desarollo Social, Armenia
Mario Jimenez Gayan	Asesor, Población desplazada, VMAUDT
Walter Kälin	Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos
Andrea Lari	Refugiados Internacionales
Pietro Lazzeri	Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza
Nelson Linares	Coordinador desplazados, Secretaria de gobierno
Clara Lopez	Secretaria de Gobierno
Elisa Montaño	Asesora, Asistencia Humanitaria
Eduardo Montalvo Morales	Director, UAO Sincelejo
Maria Cristina Morales	Coordinadora, Proyectos FUPAD

Nombre	**Título, Organización**
Rafael Nuñez Amaya	Consultor Empresarial
Manuel Obiedo	ACNUR
Claudia Paris	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Janeth Patiño Lopez	Asesora de Paz del Municipio
Magnolia Prada Rivas	Investigadora Cijus, Universidad de los Andes
Jesus Ramirez	Secretario Gobierno, Medellín
Luz Angela Rodríguez	Unidad Técnica Conjunta
Johana Rojas	Unidad Técnica Conjunta
Nestor Fabian Romero	Secretario de Gobierno
Lorena Salazar	Unidad Técnica Conjunta
Gimena Sanchez	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos
Ferney Santofimio	Director, UAO Ibague
Maria Fredys Suarez Vanegas	Coordinadora Proyecto Productivos Población Desplazada
Maria Freddy Suárez	Asesora, Alcaldía de Neiva
Fanny Uribe	Gerente, Niñez y Desplazados
Javier Miguel Vargas Castro	Alcalde de Mitu
Andrea Velásquez	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes
Jean-Noel Wetterwald	Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Erin Williams	Proyecto Brookings-Bern sobre el Desplazamiento Interno

El Proyecto Brookings-Berna
sobre el Desplazamiento Interno

1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
USA
(T) +1 (202) 797-6168
(F) +1 (202) 797-2970
brookings-bern@brookings.edu
www.brookings.edu/idp