

IPIALES EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A POBLACION
DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

MIGUEL ENRIQUE TEJADA NANDAR

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006

IPIALES EN LA PREVENCION, ATENCION Y PROTECCION A POBLACION
DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

MIGUEL ENRIQUE TEJADA NANDAR

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar el título de
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor
Dr. JAIME MEJIA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006

CONTENIDO

	PÁG .
INTRODUCCION	
CAPITULO I.	
1. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES	16
1.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS	16
1.2. ENFOQUE Y ALCANCES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO	16
1.2.1. El Reconocimiento de los Participantes como Sujetos Sociales de los Derechos Humanos	17
1.2.2. La Universalidad, Indivisibilidad e Integralidad de los Derechos Humanos	17
1.2.3. Ajuste Institucional del Estado y de las Relaciones Con la Sociedad Civil, para la Realización de los Derechos Humanos	18
1.3. HACIA UNA DEFINICIÓN OPERATIVA DE RESTABLECIMIENTO	19
1.4.- LOS CONCEPTOS QUE HAN ADQUIRIDO MAYOR ESTATUS EN LA DEFINICIÓN Y OPERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	19
1.4.1. Consolidación y Estabilización Socioeconómica	19
1.4.2. Reasentamiento	20
1.5. POBLACIÓN DESPLAZADA: ENTRE LA VULNERABILIDAD, LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN	21
1.6. DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA POLÍTICA	24
1.7. EL ACNUR EVALÚA LA LEY 387 DE 1997	26

1.8.	LOS DERECHOS EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO	27
1.8.1.	Derecho A La Educación	27
1.8.1.1.	Realización del Derecho a la Educación de Niños en Situación de Desplazamiento Forzado	29
1.8.2.	Derecho a la Salud	41
1.8.2.1.	Realización del Derecho a la Salud	42
1.8.3.	Derecho a la Vivienda	51
1.8.3.1.	Realización del Derecho a la Vivienda	53
1.8.4.	Derecho al Trabajo	61
1.8.4.1.	Realización del Derecho al Trabajo en Proceso de Restablecimiento	64
1.8.4.2.	Realización del Derecho Laboral en la Política de Restablecimiento	66
1.8.5.	El Derecho a la Alimentación	82
1.8.5.1.	Realización del Derecho a la Alimentación	84
1.8.6.	El Derecho a la Tierra	88
1.8.6.1.	Realización del Derecho a la Tierra	93
 CAPITULO II.		
2.	ESTIMACION DE LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES COMO ENTE RECEPTOR DE DESPLAZAMIENTO	102
2.1.	COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA UNICO DE REGISTRO DE POBLACION DESPLAZADA DE NARIÑO E IPIALES	102
2.2.	COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA UNICO DE REGISTRO EN RECEPCION DE POBLACION DESPLAZADA EN NARIÑO E IPIALES	104
2.3.	COMPORTAMINETO DEL SISTEMA UNICO DE REGISTRO	

DE EXPULSION DE PÓBLACION EN NARIÑO E IPIALES	107
2.4. LA VIOLENCIA EN EL PUTUMAYO Y EL DESPLAZAMINETO EN NARIÑO	111
2.5. ESTADISTICA DE FAMILIAS Y PERSONAS DESPLAZADAS REGISTRADAS EN LA PERSONERIA MUNICIPAL DE IPIALES	113
CAPITULO III.	
3. DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACION HACIA EL MUNICIPIO DE IPIALES	114
3.1.CAUSAS O FACTORES QUE AGRAVAN EL HECHO DE DESPLAZAMIENTO	114
3.1.1.Causas del Desplazamiento en Ipiales Y Nariño	114
3.2. FRONTERA COLOMBO – ECUATORIANA RECEPTORA DE CRISIS HUMANITARIA	120
3.3. GRUPOS AFECTADOS POR EL CONFLICTO Y LA CRISIS HUMANITARIA	121
1.4. EVOLUCIÓN DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO POR PARTE DE LOS ACTORES ARMADOS	123
CAPITULO IV.	
4. AUTORIDADES DE IPIALES FRENTE AL FENOMENO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LA POBLACION	124
4.1. PROYECTOS Y AYUDAS QUE EL MUNICIPIO DE IPIALES ADELANTA CON SUS PROPIOS RECURSOS	125
4.2. PROYECTOS Y AYUDAS DE ORDEN INTERNACIONAL, NACIONAL O DEPARTAMENTAL QUE SE ADELANTAN EN EL MUNICIPIO EN FAVOR DE LOS DESPLAZADOS	125
4.3. ALCALDIA MUNICIPAL Y SUS DEPENDENCIAS APOYAN A POBLACION DESPLAZADA	126

4.4. GESTIONES ADELANTADAS POR EL COMITÉ MUNICIPAL PARA ATENDER A LOS DESPLAZADOS	127
4.5. PROYECTOS Y AYUDAS POR PARTE DE ORGANIZACIONES PRIVADAS NACIONALES E INTERNACIONALES	127
4.6. PERSONERIA MUNICIPAL DE IPIALES Y SUS FUNCIONES FRENTE A LA POBLACION DESPLAZADA	128
4.7. COMITÉ DE ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA	128
CAPITULO V.	
5. RESPUESTA SOCIAL FRENTE AL FENOMENO DE DESPLAZAMIENTO DESPLEGADA POR LAS ONG'S	130
5.1. IGLESIA CATOLICA CON LA POBLACION DESPLAZADA	130
5.1.1. Proyecto Plan Estructural de Pastoral Fronteriza	130
5.1.1.1. Diagnóstico Global Octubre 2004 a Junio 2005	130
5.2. DIOCESIS DE IPIALES Y PASTORAL SOCIAL	141
5.2.1. Diócesis de Ipiales y su Contexto	141
5.2.1.1. Vicarías Fronterizas y sus Respektivas Parroquias	141
5.2.2. Pastoral Social de Ipiales	142
6. CONCLUSIONES	147
RECOMENDACIONES	158
BIBLIOGRAFIA	166
ANEXOS	168

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva del autor”.

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966.

Emanado del Honorable Consejo Directivo de la

Universidad de Nariño

Nota de Aceptación

APROBADO

JAIME MEJIA
Asesor

DORIS VILLARREAL ARTEAGA
Jurado

PAULO LEON ESPAÑA PANTOJA
Jurado

San Juan de Pasto, Agosto de 2006

RESUMEN

La Ley 387 de 1997, define el desplazamiento como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de la violencia armada y adopta medidas para la prevención del desplazamiento, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los mismos. La política pública hasta ahora diseñada y ejecutada por el estado colombiano, ha mostrado vacíos e insuficiencias al no crear condiciones que permitan la superación la situación de desplazamiento y de vulnerabilidad de las personas que ven diariamente vulnerados sus derechos fundamentales como la vida digna, integridad personal, igualdad, trabajo, salud, educación entre otros. Descendiendo al plano local tenemos que en el municipio de Ipiales al igual que ocurre en el resto del país, existen deficiencias en cuanto a la calidad y oportunidad de la atención que se les brinda a las familias en situación de desplazamiento, sobre todo en materia de salud, vivienda y educación. Decide la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, realizar la declaratoria formal de “estado de cosas inconstitucional”, ordenando para su remedio que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender la población desplazada aseguren la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados.

NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA –Institución de la familia –Marco constitucional y mecanismos de protección constitucional – marco legal y derecho internacional humanitario/ LINEA JURISPRUDENCIAL Y PRECEDENTE CONSTITUCIONAL/ BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD/ POLITICAS PUBLICAS SOBRE PREVENCION, ATENCION Y PROTECCION A LOS DESPLAZADOS INTERNOS POR LA VIOLENCIA – entidades estatales gubernamentales encargadas de brindar atención oportuna a la población desplazada. – Organizaciones no gubernamentales y ayuda internacional.

ABSTRACT

Law of 1997, defines to the displaced one like all person who has been itself forced to migrate within the national territory leaving her economic locality of residence or habitual activities, because their life, their physical integrity, their personal security or freedom has been harmed or they are threatened directly, with occasion of the armed violence and adopts measures for the prevention of the displacement, attention, protection, consolidation and socioeconomic stabilization of such. The public policy until now designed and executed by the Colombian State, has shown empty and insufficiencies, when not creating conditions that allow the overcoming of the displacement situation and of vulnerability of the people which they daily see vulnerability his fundamental rights like the worthy life, personal integrity, equality, work, health, education among others. Descending to the local plane we have in the municipality of Ipiales like it happens in the rest of the Country, Exist deficiencies as far as the quality and opportunity of the attention that offers them to the families in displacement situation, mainly in the matter of health, house and education. It decides the Constitutional Court in 2004 T-025 sentence, to make the formal declaration of “unconstitutional state of things”, ordering for its remedy that the notional and territorial authorities in charge to take care of the displaced population assure the coherence between the obligations fixed by the competent authorities and the volume resources indeed destined to protect the rights of the displaced ones.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL NORMS ON DISPLACEMENT FORCED BY THE VIOLENCE IN COLOMBIA – Institution of the family – constitutional frame and mechanisms of constitutional protection – legal and right frame international humanitarian / LINE JURISPRUDENCIAL AND CONSTITUTIONAL PRECEDENT / BLOCK OF PUBLIC CONSTITUTIONALIDAD / POLITICAS ON DISPLACED ATTENTION AND PROTECTION TO THE INTERNAL ones by governmental state violencia.- antedates in charge to offer opportune attention to the displaced population. –non governmental organizations and translation helps international.

INTRODUCCION

Sobre el problema de los miles de personas que padecen el desplazamiento forzado en Colombia se viene escribiendo y hablando cada vez con más frecuencia. Hace apenas unos trece años, éste tema no revestía mayor importancia dentro del panorama del desarrollo nacional. Las referencias e investigaciones se remitían a las migraciones internas de las décadas 50 y 60 del siglo anterior, dentro de las cuales se anotaba como causa recurrente al factor de la violencia política bipartidista. Al desplazamiento forzado se le llamaba en ese entonces, “migraciones internas”. En la actualidad por el contrario, el fenómeno es tan regular en los medios de comunicación y tan evidente en las esquinas de las grandes, medianas y pequeñas ciudades del país, donde candidatos, gobernantes, investigadores sociales, organizaciones preocupadas por la violación de los Derechos Humanos, funcionarios, artistas, escritores, conductores y demás ciudadanos tienen las más diversas interpretaciones y reacciones frente al tema del desplazamiento forzado. Este es, sin duda alguna, el mayor síntoma de la importancia que ha adquirido el tema en los últimos años en Colombia.

Sin embargo, las percepciones sobre el fenómeno y más particularmente sobre quienes lo sufren, no siempre son justas y objetivas. Algunas personas señalan a los desplazados como colaboradores de algún grupo armado, o como expertos vividores, reproduciendo los argumentos que utilizan los delincuentes para expulsarlos de sus territorios. Otros consideran que el Estado puede fácilmente, gracias a la aplicación de una sencilla “voluntad política”, prevenir, castigar y reparar todas las amenazas y los daños causados a estas víctimas de la violencia. Para otros por el contrario, es necesario sumar a la acción del gobierno, la caridad o la solidaridad. Como todo fenómeno social que se empieza a indagar y a ser atendido por las políticas públicas, en el campo del desplazamiento forzado existe aún mucha “percepción” y poca rigurosidad para el tratamiento del tema. Por eso, la construcción y desarrollo de la política del Estado colombiano para la prevención y la atención del desplazamiento interno ha tenido que debatirse entre estos y muchos otros imaginarios sociales y tecnocráticos.

Entonces, y tal vez, la actitud más difícil de enfrentar para la operación de las políticas del Estado a favor de la población desplazada o en riesgo de serlo, es la insensibilidad de buena parte de la sociedad y de algunas instituciones y funcionarios del Estado que terminan o quizá todavía las tiene moviéndose perezosamente a responder con disculpas y unos pocos pesos a las infinitas tutelas que jueces y magistrados fallan en su contra y a favor de los desplazados. A veces, parece que al aparato estatal no le interesa penetrar en las conmovedoras implicaciones que significa enfrentar el drama de la movilidad

humana que ha configurado la geografía de la inequidad nacional durante los dos últimos siglos. A pesar de que están los convenios, los tratados, las leyes, los decretos y las resoluciones que obligan y orientan e incluso ofrecen mecanismos de orden operativo, el diseño y funcionamiento del Estado no se encuentra enfocado aún hacia el respeto a los principios y derechos fundamentales de las personas desplazadas que un Estado Social de Derecho, como el que ha sido definido por la Constitución Política de nuestro país, debe cumplir y hacer cumplir.

Por eso, quienes intuyen o conocen las deficiencias del ordenamiento institucional y de la política pública para la prevención y atención del desplazamiento forzado, deben abandonar las disputas para adelantar una cruzada que supera por mucho el ámbito exclusivo, agotado y agotador de las denuncias y se adentra en el espinoso y concurrido túnel del rediseño estratégico y operativo del Estado. Es necesario avanzar adecuadamente en la construcción de una nación incluyente, que reconozca y garantice efectivamente los derechos consagrados por la humanidad y por la sociedad en general en la Constitución Política, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el Derecho Internacional Humanitario y, en especial en el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

Para ello, cada vez, que se haga mención al tema del desplazamiento forzado es imperativo que se deleve su magnitud, las múltiples características y vertientes del mismo, así como sus complejos engranajes en cuanto a las motivaciones de los grupos armados y, sobre todo, en cuanto a las alternativas reales, concretas y viables para su prevención y atención. Avanzar en la senda de la formación de recurso humano capaz de hallar e implementar soluciones oportunas para enfrentar el drama humano del desplazamiento forzado es un gran paso, una importante travesía que organizaciones y entidades como la Defensoría del Pueblo y la Iglesia Católica a través de la Pastoral de Fronteras y la Pastoral Social han iniciado. Esperamos que la información y las reflexiones que se presentan a continuación, sean útiles para que docentes y estudiantes concurren a esta misión de rediseño del Estado.

Es imposible comprender las virtudes y debilidades del Estado y de la sociedad en su conjunto para la prevención y atención al fenómeno del desplazamiento, sin antes revisar la forma en que este se presenta y desarrolla. Por lo tanto, el trabajo a realizar es con el fin de presentar los rasgos más importantes del fenómeno del desplazamiento forzado en el municipio de Ipiales departamento de Nariño y por ende en Colombia, iniciando con un breve repaso al origen del término y de las instituciones que la humanidad ha generado para atender este fenómeno. Se reconoce que las amenazas y el destierro de población civil no combatiente es una acción y una costumbre generalizada en la historia bélica de la humanidad en general y de Colombia en particular, repercutiendo negativamente en cada uno de los municipios especialmente el municipio de Ipiales. Igualmente mostrar parte de la forma como la comunidad de naciones

durante los últimos 50 años ha reconocido y calificado a este tipo de expulsión forzada de ciudadanos, como un crimen contra la humanidad. Se revisa el panorama colombiano de los últimos dos siglos en cuanto a conflictos internos y sus implicaciones, aún no muy bien documentadas, sobre los desplazamientos internos que estos generaron. Finalmente, el trabajo se dedica a la revisión de las características más sobresalientes del fenómeno del desplazamiento forzado en el municipio de Ipiales departamento de Nariño a partir del primero de Enero de 2004 hasta el treinta de Mayo de 2006, sin embargo, por la fecha de presentación del presente trabajo se incluyen reportes sobre desplazamiento realizado por Acción Social hasta el 7 de julio de dicha anualidad. Donde un número doscientas noventa y cuatro (294) familias y mil ciento setenta y cuatro (1.174) personas han padecido el grave problema causado por el fenómeno del desplazamiento forzado generado por la violencia y, pese a que la ley 387 de 1997 y su normatividad reglamentaria, las entidades encargadas a la recepción de declaraciones a las personas en situación de desplazamiento como son la procuraduría, los Despachos Judiciales y las Personerías, es, ésta última la única entidad estatal que adelanta esta gestión, constituyéndose en un órgano de control frente al Comité de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, en el que las convocatorias para las reuniones y demás actividades es liderada por la PASTORAL SOCIAL de la Diócesis de Ipiales.

Es por ello que se adquirió la motivación e interés de realizar el presente trabajo, y además, porque el estudio se lo enfoca es sobre determinado municipio, sin embargo, para lograr la aproximación en su estudio es obligatorio realizar un estudio general de la política pública a nivel nacional frente al tema del desplazamiento forzado por la violencia, en vista que los entes territoriales únicamente se dedican a acatar y aplicar las políticas públicas nacionales, es decir, que obedecen directrices del gobierno nacional.

El presente trabajo se elaboró con un estudio y recopilación de varios documentos, que entre otros, se encuentran de la Defensoría del Pueblo, La Personería Municipal de Ipiales, municipio de Ipiales, Pastoral Social de Ipiales, Pastoral Fronteriza, Pastoral Social de Pasto, Acción Social; entrevistas a la doctora GLORIA CHACON, funcionaria de Acción Social, Dr. ERNESTO CALDERON, Personero Municipal de Ipiales, Dra. GLORIA RISUEÑO, Coordinadora de la Sección Movilidad Humana de la Pastoral Social de la Diócesis de Pasto, Dra. FANNY ACOSTA, Coordinadora Area Justicia y Paz de la Pastoral Social de la Diócesis de Ipiales, etc.

Seguro que el presente documento va a contribuir a la sensibilización de cada uno de sus lectores para que como integrantes de la sociedad colombiana aportemos y colaboremos a las familias y personas que padecen las inclemencias del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia y alcanzar el país próspero y pacífico que todos los colombianos anhelamos.

El texto está constituido por cinco capítulos presentados en el siguiente orden:

Capítulo Primero: Se refiere a la aplicación de la política pública sobre desplazamiento forzado por la violencia en el municipio de Ipiales, en el cual se hace un estudio sobre los derechos que los desplazados y toda persona en general tiene y, la actuación del gobierno nacional y territorial sobre estos temas.

Capítulo Segundo: Contiene la estimación aproximada de la población desplazada por la violencia en el municipio de Ipiales, otros municipios como Pasto y el departamento de Nariño como entes expulsores, pero especialmente como receptores de desplazamiento, en el que se determinan los comportamientos de las cifras de las personas en desplazamiento en los diferentes años.

Capítulo Tercero: En él se hace una determinación de las causas que llevan a la población a desplazarse hacia el municipio de Ipiales y, se concluye que el primer factor o causa de desplazamiento es la violencia causada por los grupos armados ya sean legales e ilegales.

Capítulo Cuarto: Aquí se determinan las autoridades locales que se encuentran al frente del fenómeno de desplazamiento forzado de la población, llegando a la conclusión que las que más han estado al frente de este problema a nivel estatal ha sido la Personería Municipal y como entidad no estatal, la Pastoral Social de Ipiales, esto sin querer decir, que las demás autoridades hayan estado desatentas a esta problemática, porque en realidad si han colaborado a la población desplazada.

Capítulo Quinto: En este capítulo se estudia la respuesta que ha tenido la sociedad frente al fenómeno de desplazamiento desplegado por las ong's, en el que se determina que esta ha respondido de manera bastante positiva, especialmente la Iglesia Católica a través de la Pastoral Social de Ipiales y la Pastoral Fronteriza.

Es este el documento que pongo a consideración de Ustedes, quienes son los que en realidad motivaron su producción y, que yo sé va a ser de mucha utilidad, tanto para la administración pública como para la sociedad en general.

CAPITULO I

1. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES

Para lograr el éxito de la investigación, es necesario describir las formas de vulneración de los derechos humanos y los derechos vulnerados antes y después de la promulgación de la Ley 387 de 18 de julio de 1997 y el tratamiento proporcionado por la administración municipal y los órganos de control del municipio de Ipiales a los desplazados por la violencia, para posteriormente entrar a analizar el impacto de la Ley 387 en la vida de los desplazados y de la sociedad en general y terminar reseñando las consecuencias que dicha ley ha provocado en el futuro de los desplazados forzosamente.

1.1.- CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

La perspectiva para este análisis parte de una mirada integral del problema del desplazamiento forzado y de la consideración de la población desplazada como personas sujetos de derechos. En tal sentido se plantea identificar, a la luz de los Principios Rectores para el Desplazamiento, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la normatividad interna, el núcleo básico que sustenta las obligaciones del Estado Colombiano en materia de restablecimiento de derechos de la población desplazada; hacer una evaluación crítica de la política pública, y ofrecer algunas recomendaciones al Gobierno orientadas al diseño y ejecución de una política pública para el restablecimiento de la población desplazada que garantice la realización plena de sus derechos.

1.2.- ENFOQUE Y ALCANCES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO

Si bien el objeto de esta consultoría no es hacer un estudio exhaustivo sobre la política pública, es conveniente aproximarse a los aspectos que se ha creído y se considera deben ser los alcances de una política pública (Estatal) para impulsar procesos de restablecimiento y realización de derechos de poblaciones en situaciones de debilidad manifiesta, como es el caso de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado.

La mayoría de modelos o tipologías¹ de análisis de políticas públicas se fundamentan en la idea de que el objetivo de las políticas es la resolución de problemas. Esta interpretación no contempla la posibilidad de incorporar a los “beneficiarios” de las políticas en su diseño y ejecución, ya que no los considera sujetos activos de la política. Por el contrario, una política pública que parta del reconocimiento de que los “beneficiarios” tienen capacidades y potencialidades para resolver sus problemas, a pesar de encontrarse en situaciones de debilidad manifiesta, considera que los problemas son resueltos por los actores sociales mediante el desarrollo de estrategias de gestión de sus conflictos y sobre todo mediante procesos de aprendizaje. Diseñar y ejecutar una política pública es, entonces, construir una nueva representación de los problemas, instaurando condiciones sociopolíticas, socioeconómicas y socioculturales para el tratamiento de dichos problemas, para estructurar así la acción de respuesta que corresponde al Estado y para identificar el papel que debe cumplir el conjunto de la sociedad con miras a aportar a su solución.

El problema del desplazamiento forzado y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada es hoy un problema de relevancia y, ha sido incluido en la agenda de gobierno, en la agenda legislativa y en la agenda de la sociedad, gracias a la movilización de argumentos, al debate político generado y a la persuasión que han logrado la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de los desplazados, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, las Altas Cortes, las organizaciones sociales y políticas, los medios de comunicación por más de una década. En tal sentido, la Política Pública para el desplazamiento forzado, no puede obedecer a un modelo de “oferta política” (enfoque de asistencia social) sino, a un marco de demanda social (enfoque de protección y reparación de derechos).

Los enfoques y la gran mayoría de los desarrollos prácticos de las políticas públicas para la atención a la población desplazada corresponden a un modelo de asistencia social regular a grupos vulnerables, aún cuando existan algunas normas legales y jurisprudencia que contemplan el reconocimiento de derechos en las respuestas que el Estado debe brindar a la población desplazada.

El argumento de fondo que presenta la Defensoría del Pueblo, consiste en que “el desplazamiento forzado es consecuencia de la falla en el deber de protección por parte del Estado. Así el causante directo del desplazamiento no sea un agente del Estado, este no puede sustraerse de su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de la población desplazada. El desplazado se encuentra

¹ Sobre el tema pueden consultarse trabajos y publicaciones como: Salazar Vargas Carlos, “Las políticas públicas”, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 1995, pág. 30, Plataforma DESC. Manual de exigibilidad; Roth Deubel André-Noel, “Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, Septiembre de 2002; Meny Yves Meny y Thoenig Jean-Claude, “Las políticas públicas”, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1992.

en condición de vulnerabilidad, lo cual exige respuesta del Estado y de la sociedad. El Estado debe promover, en los términos del artículo 13 de la constitución, la protección de las personas que, como los desplazados, se encuentran en condición de debilidad manifiesta, y la sociedad en su conjunto debe obrar de conformidad con su deber de actuar bajo el principio de solidaridad social previsto en el artículo 95 de la Carta”²².

En este sentido el diseño y ejecución de una política pública para la atención de la población desplazada debe incorporar:

1.2.1.- El Reconocimiento de los Participantes como Sujetos Sociales de Derechos: Lo que importa es la realización de los derechos humanos, por lo tanto, el eje central de las políticas públicas debe ser el sujeto y las relaciones con su entorno económico, social y cultural. Las acciones deben dirigirse a garantizar el restablecimiento de la dignidad.

En el caso de las personas desplazadas, reconocidas como sujetos sociales de derechos, el Estado colombiano está obligado a garantizar, restablecer y proteger:

En primer lugar, aquellos derechos afectados en relación directa con la condición de vulnerabilidad que provoca el desplazamiento forzado. Categoría que hace referencia a una serie de derechos fundamentales que son violados por el evento del desplazamiento forzado (antes, durante y después), tales como el derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad, a la alimentación, salud, educación, etc. y cuya reparación y protección requieren de respuestas inmediatas y eficaces por parte del Estado. En este campo, la política pública hasta ahora diseñada y ejecutada ha mostrado enormes vacíos: muy contadas acciones en función del esclarecimiento de los hechos; ningún caso de sanción a los responsables, a pesar de los instrumentos jurídicos existentes, entre ellos la tipificación del desplazamiento como delito; precariedad total en la reparación moral y material.

En segundo lugar, aquellos derechos, que aún siendo progresivos, y que también corresponden a las demás personas no desplazadas, bajo el principio de “discriminación positiva” deben ser atendidos a través de programas y recursos especiales. Categoría ésta, se refiere a un conjunto más amplio de derechos económicos, sociales, y culturales, que para el caso de la población desplazada, se requiere, a través de la política pública, crear las condiciones que permitan la superación de la situación de desplazamiento y de vulnerabilidad (integración social, el ejercicio de sus derechos ciudadanos, la protección de sus bienes patrimoniales, construcción de capital social).

1.2.2.- La Universalidad, Indivisibilidad e Integralidad de los Derechos Humanos: Un modelo de políticas públicas que garantice la realización de los

²² DEFENSORIA DEL PUEBLO, Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia, Numerales 89 y 90, Bogotá, agosto 2002.

derechos humanos supone el reto permanente de reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos, como bien lo planteaba la (ex) Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Mary Robinson, “los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes: universales por que son los mismos para todos y todas y en todas partes, indivisibles por que ningún derecho tiene prioridad sobre otro; se debe tratar por igual a los derechos civiles y políticos por una parte, y a los derechos económicos, sociales y culturales por la otra; interdependientes por que la realización de un derecho está estrechamente vinculado con la realización de otro u otros”.³

La apropiación de estos principios es que debería permitir el diseño y ejecución de una política verdaderamente integral. Una proyección de integralidad de la política pública, desde los derechos humanos, no riñe con la conveniencia de establecer metodologías, estrategias, componentes que busquen una mayor eficacia, siempre y cuando la operación de esos componentes y estrategias conserven el criterio de restablecer la dignidad de seres humanos.

Hay una gran brecha entre la formulación de la política y los planes de acción que intentan confeccionar un enfoque integral y sistémico, y los procesos de ejecución en los que se pierde toda noción de derechos y por ende de integralidad de los mismos. Existen componentes de la política (como prevención del desplazamiento y protección de la población desplazada) en los que las acciones del Estado son prácticamente inexistentes; persisten, como señala este estudio, serias incoherencias entre las acciones de tipo sectorial y las acciones de tipo territorial, así como desarticulación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), del nivel nacional, regional y local.

1.2.3.- Ajuste Institucional del Estado y de las Relaciones con la Sociedad Civil, para la Realización de los Derechos Humanos: El diseño e implementación de políticas públicas en derechos humanos exige reorganizar las funciones del Estado (crear una nueva institucionalidad) y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Según a O'Donnell, la reestructuración de un Estado Social de Derecho implica abordar tres esferas⁴: promulgar leyes que eliminen toda forma de discriminación con los sujetos más vulnerables de la sociedad; hacer realidad el principio de igualdad ante la ley; y definir mecanismos eficientes de acceso a la justicia.

³ Véase Robinson, Mary. En “Informe sobre Desarrollo Humano 2000”. PNUD. Pág. 113.

⁴ Como bien plantea O'Donnell, profesor del Instituto Internacional de Gobernabilidad de España, retomar estas tres esferas permitirá avanzar en una lógica de acción institucional en la que la legalidad se convierta en un valor que reine en el conjunto de la sociedad y se transforme en un mecanismo que asegure la convivencia social. O'Donnell Guillermo, “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Edición Especial No8/9, mayo, 2001.

En cuanto a la primera esfera, el Estado debe identificar el conjunto de aspectos normativos y de ejecución de las políticas públicas que puedan estar incrementando la vulnerabilidad de algunos sectores de la población. Se trata de trascender un espacio en el que la vulnerabilidad parece entenderse como una condición o calidad del sujeto, a un espacio en el que se reconoce expresamente, que lo que hace a determinados sectores de la población más vulnerables respecto de sus conciudadanos, no es su incapacidad para salir adelante y llevar el tipo de vida que elegirían llevar, sino que el medio social, económico y cultural impone restricciones para alcanzar ese nivel de vida y de realización de los derechos.

En cuanto a la segunda y tercera esfera, lo que se requiere es la eliminación de los factores generadores de toda forma de desigualdad económica y social, y el desarrollo de mecanismos de acceso a la justicia.

1.3.- HACIA UNA DEFINICIÓN OPERATIVA DE RESTABLECIMIENTO

En estudios de la Universidad Nacional y la Red de Solidaridad Social⁵, ahora integrante de la entidad denominada Acción Social, realizan un inventario sobre los distintos conceptos utilizados para referirse al tema del restablecimiento. Los más comunes en los distintos documentos de política y en los informes de avances son: consolidación y estabilización socioeconómica, reasentamiento, reincorporación, reparación, reubicación. Esto nos lleva concluir que la heterogeneidad de términos para referirse al restablecimiento tiene consecuencias en el enfoque y en la ejecución de la política

Es posible señalar, sin lugar a equivocaciones, que no existe una definición precisa del término Restablecimiento en los documentos e informes de la política pública para la atención a la población desplazada. Lo que existe son adecuaciones, extensiones y homologación de otros conceptos que, sin duda, tienen que ver con aspectos puntuales o parciales del problema.

1.4.- LOS CONCEPTOS QUE HAN ADQUIRIDO MAYOR ESTATUS EN LA DEFINICIÓN Y OPERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

1.4.1.- Consolidación y Estabilización Socioeconómica: La ley 387 de 1997 y los decretos 173 de 1998, 2569 de 2000 y 250 de 2005 definen este término como “acciones y medidas de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco, del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”. Como puede observarse, este concepto resulta válido y adecuado para aplicarlo en algunas fases del tratamiento del problema. Al extenderlo al tema del

⁵ Ver Universidad Nacional-RSS, “Procesos de restablecimiento con población desplazada, reflexiones, avances y recomendaciones de política”, Bogotá, Noviembre de 2002, p. 28-29.

restablecimiento genera grandes vacíos como: dejar de lado momentos importantes del fenómeno del desplazamiento como la prevención y la etapa de emergencia, en las cuales se deben también restablecer importantes derechos de la población desplazada. Asumir este concepto para definir el tema del restablecimiento sería aceptar que el restablecimiento se garantiza con medidas y acciones en el plano socioeconómico, perspectiva que no se comparte en la medida en que se debe tener en cuenta que el componente socioeconómico es uno, que debe ser complementado con componentes sociopolíticos y socioculturales, y que restringe el enfoque de realización integral de derechos humanos en los procesos de restablecimiento.

1.4.2.- Reasentamiento: Este concepto ha sido impulsado, con mucha fuerza, por distintas agencias de cooperación internacional y, de manera especial, por el enfoque desarrollado por el Banco Mundial en los años ochenta para enfrentar el fenómeno de desplazamiento causado por la implantación de grandes proyectos de desarrollo. Estos enfoques consideran que el proceso de reasentamiento debe hacerse en condiciones tales que la población reasentada “no empeore” su situación y calidad de vida. Estos procesos deben facilitar la inclusión social, quiere decir, que el reasentamiento debe ser un proyecto de desarrollo social. Asumir este concepto para el tema del restablecimiento corre el riesgo de priorizar la “reubicación” (rural o urbana) como la estrategia para resolver asuntos socioeconómicos de la población afectada. El concepto hace énfasis en los modelos de desarrollo competitivos como el escenario para soluciones duraderas de las poblaciones que fueron desplazadas. Nuevamente, la sola reubicación no es suficiente para reconstruir proyectos de vida ni para restablecer todos los derechos que han sido vulnerados.

Los Principios Rectores para el Desplazamiento tratan de avanzar en la perspectiva anterior, sin definir, con exactitud el concepto de restablecimiento. Se avanza en la definición de algunas pautas de indicadores cualitativos para asegurar, en los procesos de retorno, reasentamiento y reubicación, que la población vuelva a tener, por lo menos, las mismas condiciones de vida que tenía antes de desplazarse. Las disposiciones al respecto, contenidas en los artículos 28 al 30, son:

- Establecer y adecuar de condiciones que permitan el regreso "voluntario, seguro y digno" de la población desplazada a su residencia habitual, o la reubicación en otro sitio bajo los mismos presupuestos de bienestar.
- Garantizar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento.
- Garantizar la no discriminación de la población desplazada por su condición y su participación plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

- Prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. En caso de que exista la imposibilidad de esa recuperación se indica que las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.
- Conceder y facilitar a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Finalmente, en la Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, preparado por la Red de Solidaridad Social⁶, el “Protocolo para la Gestión de Programas de Restablecimiento” define el término, en el siguiente sentido: “se entiende por restablecimiento el proceso que se inicia con la atención humanitaria a las familias desplazadas y culmina cuando se han generado condiciones que les permitan contar con alternativas para atender integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva aprovechando sus propios recursos y potenciales y la oferta institucional disponible”.

Esta definición avanza significativamente en la comprensión del restablecimiento como un proceso continuado que debe realizarse en todas las etapas o fases de la atención al problema. El enfoque operacional del concepto se centra en la construcción del Plan Integral Único, en el ámbito local y en la organización del conjunto de estrategias y mecanismos de gestión para garantizar los distintos componentes de los programas de restablecimiento.

1.5.- POBLACIÓN DESPLAZADA: ENTRE LA VULNERABILIDAD, LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

“La mayor vulnerabilidad de la población desplazada con respecto a otros grupos de población en riesgo o en situación de empobrecimiento, es un argumento frecuentemente esgrimido por los actores humanitarios nacionales e internacionales para llamar la atención sobre la necesidad de asignar recursos específicos para atender a la población desplazada y para que este grupo de población sea prioritariamente incluido en los programas sociales del Estado.”⁷

⁶ RSS, Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, “Protocolo para la gestión de programas de Restablecimiento”, Bogotá, Diciembre de 2001

⁷ El autor es economista y magíster en economía de la Universidad Nacional de Colombia. La presente investigación fue contratada por la Red de Solidaridad Social. Las opiniones aquí expresadas sólo comprometen al autor. Abril de 2002.

La vulnerabilidad de la población desplazada se hace evidente en dos dimensiones fundamentales para el desarrollo de las capacidades humanas: la primera, las restricciones que enfrenta para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales, expresados en hechos como la inseguridad alimentaria, la exclusión del sistema educativo y del sistema de salud, las deficiencias en materia de vivienda y servicios públicos básicos; la segunda, es la violación sistemática y permanente de los derechos civiles y políticos a la que ha sido expuesta. La población desplazada no es la más vulnerable por su precaria condición social y económica; lo es fundamentalmente porque sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la libre movilidad, a la participación, entre otros, han sido violados.

Pese a este reconocimiento, a la hora de asignar recursos de destinación especial para programas de atención a población desplazada o para insertar a este grupo de población en los programas sociales del Estado, se adoptan diversos argumentos que constituyen barreras para atender efectivamente sus necesidades y para restituir sus derechos. Uno de estos argumentos, común ya en el discurso de autoridades municipales y departamentales, hace referencia a la preocupación por lo “inequitativo” que resulta atender a los “nuevos pobres” del municipio (la población desplazada) cuando con los recursos existentes no se pueden atender las necesidades de los “pobres históricos”.

Otro tipo de barrera para que la población desplazada sea atendida con prioridad es la falta de ajuste entre uno de los requisitos establecidos para acceder a la oferta del Sistema de selección de beneficiarios, SISBEN, –instrumento nacional concebido para seleccionar a los beneficiarios(as) de los programas sociales (la población más pobre y vulnerable, como ordena la Constitución Política Nacional)–, y la movilidad a que se ha visto obligada esa población: la exigencia de estar incluido en el SISBEN del municipio en el cual se desarrolla el programa social o se entrega el subsidio al cual se aspira a ser beneficiario, no se compadece con la situación de quien ha tenido que abandonar su municipio de residencia para salvar su vida. En particular, las personas desplazadas (“las recién llegadas”) no se encuentran incluidas en el SISBEN del municipio en el que se desarrollan los proyectos o en los que se entregan los subsidios, y no se han adelantado acciones tendientes a garantizar su inclusión de manera ágil y eficaz.

Un caso concreto en el que este procedimiento ha dificultado el libre acceso de la población desplazada a los programas sociales del Estado es el de los programas de la Red de Apoyo Social de la Presidencia de la República: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. En la medida en que la población desplazada no se encuentra incluida en el SISBEN en los lugares de llegada y en que no se han aprobado otros mecanismos de acceso, como el Registro Único de Población Desplazada, esta población no puede acceder a los programas.

Así pues, ese requisito para acceder a los programas sociales del Estado pone en evidencia que uno de los sectores de la población más vulnerable del país queda excluido de éstos, que por principio constitucional, deben ser focalizados en la población de menores activos económicos y sociales, la cual, en razón de sus carencias, tiene dificultades para enfrentar la crisis económica a la que se ve expuesta y los efectos perversos de la guerra.

Para intentar eliminar las barreras resultantes de políticas públicas que excluyen a ciudadanos y ciudadanas en situación de desplazamiento, limitando sus oportunidades de desarrollo, las instituciones y organismos cuya misión es mitigar el impacto negativo del desplazamiento sobre el proyecto de vida de las personas afectadas disponen de un importante marco legislativo que reconoce la vulnerabilidad extrema de este grupo de población.

Este marco, encabezado por la Ley 387 de 1997, dispone una discriminación positiva para la población desplazada y ordena adoptar medidas para la prevención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de este grupo poblacional. A esta ley, se suma la sentencia 1150 de 2000, en la cual la Corte Constitucional de Colombia reconoce en el desplazamiento forzado de población una emergencia humanitaria que requiere que las instituciones del Estado, principalmente aquellas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, adelanten acciones inmediatas para la atención a la población y la prevención del desplazamiento.

En particular, la Corte reconoce que la población desplazada es el grupo poblacional más vulnerable dentro de los amplios grupos de población vulnerable del país, que incluyen a los denominados “pobres históricos”. En atención a este reconocimiento, la Corte ordena al Estado colombiano dar prioridad a las comunidades desplazadas en la focalización del gasto público social: “el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la carta política le asignó prioridad sobre los demás” [Sentencia No. 1150/2000].

Estos argumentos, si bien tienen una acción vinculante y son de obligatorio cumplimiento, no han sido suficientes para que las instituciones de gobierno, locales y nacionales, realicen un esfuerzo decidido para atender a la población desplazada, ni mediante estrategias focalizadas, ni mediante estrategias que incluyan a este grupo de población en el marco de las políticas sociales.

Ante este vacío, este estudio pretende, a partir de una revisión conceptual de la tríada pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, en el marco de las políticas públicas de desarrollo, establecer argumentos conceptuales y empíricos que den cuenta de los factores que hacen a la población desplazada uno de los grupos de población más vulnerable de la sociedad colombiana.

1.6.- DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA POLÍTICA

El desplazamiento forzado por la violencia política (DFVP) ha llegado a convertirse en el más grave problema social de Colombia en la actual coyuntura político–institucional, no sólo debido a la magnitud que adquirió el drama humanitario, sino también debido a la diversidad y amplitud de las consecuencias socio–territorial que ya se le pueden atribuir a este fenómeno.

Sin embargo, el problema del desplazamiento forzado por la violencia política ha sido tratado hasta ahora desde perspectivas limitadas, que en algunos casos se centran en los aspectos puramente descriptivos o eminentemente parciales. En el primer caso, los investigadores solo se preguntan cuantos son, donde están, de donde vienen, hacia donde van y en otros, solo consideran el aspecto humanitario, descuidando los demás.

Indudablemente el de la determinación de la magnitud real del problema este un asunto importante, entre otras cosas debido a la ausencia de datos censales que permitan dirimir técnicamente el debate entre los que han realizado las primeras estimaciones, pero es claramente insuficiente porque, si no se profundiza en el análisis de las causas y de las consecuencias, estas descripciones son de relativamente poca utilidad para el diseño de la política pública, ante todo en lo relativo a las que debe racionalizar el ordenamiento jurisdiccional del territorio y las que deben orientar el desarrollo urbano y regional del país, incluida la racionalización de los criterios con los que se realizan las transferencias de recursos fiscales para las Entidades Territoriales.

Por su parte, es obvio y por lo mismo indudable, que el aspecto humanitario es la dimensión más dramática y la más apremiante y el que requiere por parte del Estado la máxima prioridad: es imprescindible minimizar el sufrimiento humano de todos los que han sido expulsados y de los que puedan resultar afectados en el futuro y para ello es necesario llegar con la ayuda humanitaria cuanto antes, ojalá preventivamente, para disponer de la ayuda, sin demoras, ni mediaciones innecesarias.

Pero la política del Estado tiene que ver más allá de la inmediatez del espantoso drama humanitario que están generando los actores armados cuando convierten a la población desarmada en objetivos militares directos o indirectos, para considerar varias dimensiones adicionales, entre las que se destacan las siguientes:

- ¿Cuál es el impacto que está generando el desplazamiento forzado sobre la dinámica poblacional a largo plazo?
- ¿Cómo está afectando este fenómeno, la vida de las regiones de frontera, particularmente con Ecuador y con Panamá y que efectos consecuencias deben preverse en términos del manejo de las relaciones internacionales del país?

- ¿Cómo está afectando este problema, la dinámica poblacional de los principales centros urbanos del país, ante todo en términos de la ocupación de áreas urbanas con usos restringidos y de la variación de la demanda de servicios básicos subsidiados?
- ¿Qué consecuencias tiene la traslación masiva de la demanda social de subsidios que está generando el desplazamiento forzado, sobre el actual sistema de distribución interjurisdiccional de transferencias de recursos que le corresponden a las Entidades Territoriales?
- ¿Qué impacto ha generado el desplazamiento forzado sobre las zonas ambientalmente más vulnerables del país y como se vincula el problema a la ampliación de la frontera agrícola, en las diversas regiones del país?

La respuesta a estas preguntas depende en gran medida de la capacidad de las Instituciones y de la Sociedad Nacional, vista como un todo (para incluir las universidades y otros centros académicos, las organizaciones sensibles frente a la violación de los derechos humanos, etc.) para comprender, prevenir y actuar energicamente, frente al drama humanitario que sufren los desplazados por la violencia política, pero también frente a los aspectos netamente sociales, institucionales y territoriales (ambientales, jurisdiccionales, etc.) del Desplazamiento Forzado por la Violencia Política.

Este documento reúne una serie de argumentos y de análisis empíricos, sobre el problema del Desplazamiento Forzado por la Violencia Política que pretenden integrar la visión de múltiples disciplinas sociales (la economía, la sociología, la antropología y hasta la psicología) para ofrecer una perspectiva integradora que permita superar las visiones parciales y los puntos de vistas sesgados de los que defienden posiciones políticas, a través de concepciones netamente ideológicas. Con todo, lo que aquí se ofrece es una perspectiva eminentemente social, que no pretende comprender la lógica de los Actores Armados que están involucrados en el conflicto interior, sino explicar los aspectos demográficos, institucionales, sociológicos y hasta ambientales, que subyacen a este proceso masivo de inestabilización poblacional que si bien ya ha comprometido a gran parte del territorio nacional, tiene una geografía altamente diferencial, dado que el 90% de los desplazados que se han producido en los últimos dieciocho meses se originan en tan solo noventa y tres municipios (que representan el 22% de la jurisdicción nacional) y la inmensa mayoría (90%) arriban a menos de cien localidades, donde hoy está ubicada el 75% de toda la población urbana del país.

Lo cierto es que la Sociedad Nacional ya está tomando conciencia de la importancia del tema, no solo para el diseño y la implementación de la política social del Estado, sino, también para el manejo de su política internacional y para poder adecuar todo el régimen municipal, a las exigencias derivadas de la inestabilización localizacional de grandes contingentes de población.

1.7.- EL ACNUR EVALÚA LA LEY 387 DE 1997

Nueve años después de la promulgación y de la ley 387 de 18 de julio de 1997 UNHCR y el ACNUR, La Agencia de la ONU para los Refugiados, la presentan de la siguiente manera “Al acercarnos a los 10 años e la expedición de la ley 387 de 1997 se hace evidente la importancia de este instrumento para la protección de los derechos de la población desplazada. Posiblemente el legislador, y todos quienes colaboraron en el estudio preparatorio y la redacción de esta ley no alcanzaron a visualizar el impacto de esta norma. Para el ACNUR, que en estos años ha tenido la responsabilidad de acompañar al Estado y la sociedad colombiana en la búsqueda de respuestas frente al desplazamiento, el marco creado por la ley ha sido esencial.

Hace años podía pensarse que la crisis generada por el desplazamiento iba a poder ser atendida de manera ágil por parte de las autoridades y la sociedad colombiana. Sin embargo, la violencia generada por el conflicto y las prácticas empleadas por grupos armados han evidenciado que el desplazamiento, pese a los esfuerzos estatales, no ha logrado a ser superado y que la situación de la muchas familias desplazadas han empeorado.

Es aquí donde cobra mayor importancia la ley 387 de 1997, en la constatación de la persistencia de un desafío y en la necesidad de contar con una institucionalidad, políticas y programas que permitan dar continuidad a la respuesta Estatal, que faciliten la coordinación entre el Estado y los organismos y organizaciones nacionales e internacionales para alcanzar una respuesta efectiva a favor de la población desplazada.

Es muy importante la posibilidad que se otorga a la población desplazada de reclamar por vía administrativa y judicial el respeto de sus derechos. El mismo legislador reconoció un conjunto de principios (art.2) en los que se resalta la condición de sujeto de derechos de la persona desplazada. En este sentido, la repuesta institucional, está soportada en la obligación de las autoridades de formular y adoptar las medidas para la “prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (art.3).

La ley no ha impedido que año a año tenga lugar el desplazamiento de miles de personas en el país ni ha logrado que se obtengan soluciones duraderas para estas familias. Sin embargo, ha sido a partir de ella que las autoridades han formulado sus programas y políticas y que la jurisprudencia ha precisado las obligaciones de las diferentes instituciones involucradas en la respuesta para la población desplazada. Hoy más que nunca y, en particular a partir del impulso aportado por la sentencia T- 025 de2004 se puede afirmar que el reto común consiste en hacer efectivo el compromiso del Estado colombiano plasmado por el legislador en 1997.

Hoy es preciso recordar a la ley 387 como instrumento para hacer efectivos los derechos de la población desplazada. En esa medida, y como ya lo ha dicho la Corte Constitucional, es el fin de la norma la prevención del desplazamiento, la atención y protección de las personas desplazadas y logro de soluciones duraderas lo que debe inspirar la aplicación e interpretación de la misma. No es admisible su empleo como barrera o restricción para el ejercicio de los derechos de la población.

Ese mismo espíritu anima ahora el decreto 250 de 2005, en el que como principio inspirador de la respuesta estatal se establece el “enfoque de derecho” que orienta las acciones involucradas dentro del Plan Nacional de Atención Integral a la Población desplazada”.

Con lo anterior, el ACNUR pretende contribuir a la difusión, conocimiento y aplicación de la ley 387 de 1997 y, en consecuencia a la protección de los derechos humanos de la población desplazada por la violencia.

1.8.- LOS DERECHOS EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

1.8.1.- Derecho a la Educación: La educación representa para cualquier Estado las bases para su impulso y desarrollo, la continuidad en el mantenimiento de su economía y organización social, el sostenimiento de la legitimidad a través de la consolidación y asunción de sus procesos democráticos, el desarrollo personal y libre de sus individuos, y un indicador importante para la identificación de las causas de su problemática social. Así lo consideran los instrumentos internacionales adoptados por la nación colombiana en materia de educación, y así lo ha asumido la Carta Política y los demás desarrollos legislativos promulgados.⁸

Uno de los grandes desafíos que afrontan los Estados inmersos en situaciones de conflicto armado interno es precisamente garantizar a la población afectada, especialmente a la población que se ve forzada a migrar dentro del territorio nacional, el acceso y goce efectivo respecto de todos sus derechos.

El Estado colombiano ha logrado establecer un marco normativo especial en relación con la garantía del derecho a la educación para la población desplazada. Sin embargo no hay total coherencia en su desarrollo, especialmente en el ámbito de las entidades territoriales. Las necesidades originadas como consecuencia del crecimiento del fenómeno del desplazamiento y la urgencia de soluciones hicieron

⁸En efecto, como desarrollo legislativo del artículo 67 de la Carta Política colombiana, la Ley General de Educación (115 de 1993) ha consagrado en su art. 5 los fines de la educación, respondiendo así mismo a los parámetros y compromisos internacionales suscritos en la materia.

que en 1990 el Ministerio de Educación modificara el decreto 2231 de 1989 a través del Decreto 048, el cual, por vía de analogía, otorgó los beneficios prescritos a favor de los familiares de las víctimas de la violencia política, a los menores de edad víctimas directas de la misma.

La circular 020 de junio de 1999, expedida por la secretaría de Educación del Distrito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, entra en clara contradicción con el precepto de gratuidad estipulado en el artículo 67 de la Carta Política, toda vez que estipuló la exención del pago de servicios educativos para los menores desplazados, sólo para el primer año lectivo.

Sin embargo, el Decreto 2562 de 2001 reformula la prestación del servicio incorporando elementos para la realización efectiva del derecho. En esa medida se obtiene: a) recoge la exigencia consignada por la circular 020 de 1999, al determinar como labor de las secretarías de educación en el ámbito local, la gestión y obtención, en un término no superior a seis meses, de los documentos y requisitos para matrícula en los casos en que la persona no está en capacidad de suministrarlos; b) alienta la creación de cooperativas y la promoción de líderes que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia; c) exige la adecuación a condiciones estándar de las instalaciones provisionales para la prestación del servicio y sugiere su financiación a través de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz o recursos procedentes de donaciones, ayudas internacionales y la participación voluntaria de la comunidad; d) y, determina como tarea de los Comités Departamentales y Distritales de Capacitación el desarrollo de programas de formación y capacitación para docentes que atienden a la población desplazada.

Cómo se observa, la intención es establecer acciones que consoliden el acceso, la permanencia y la calidad en el sistema educativo.

En el plano judicial, las altas cortes han emitido fallos relacionados con los derechos de la población en situación de desplazamiento. En sus consideraciones y fundamentos, las sentencias reconocen el desplazamiento como una vulneración sistemática de los derechos fundamentales del grupo poblacional afectado, y en tal sentido enuncian argumentos a favor del restablecimiento de sus condiciones de vida⁹.

En materia de educación para la población desplazada, fue proferida la sentencia de tutela T-215 de 2002, que decidió sobre el acceso al sistema educativo negado a un grupo de menores asentados en la ciudad de Medellín. Los demandantes solicitaban para los menores el otorgamiento de cupos sin discriminaciones en razón de la edad, gratuidad en el servicio, apropiación y destinación presupuestal para la ampliación de cupos e inscripción en el censo de población desplazada.

⁹ Ver, Sentencias SU1150/2000, T-1635/2000 y T-098 de 2002.

La institución educativa demandada presentó como justificación a su negativa la edad de los menores, la falta de cupos disponibles y la imposibilidad de asumir los costos.

Para tutelar el derecho a la educación en esta oportunidad, la Corte consideró que “el carácter fundamental del derecho a la educación se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto armado pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado facilitando a tales menores su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación”.

La Corte señala que por el evidente estado de indefensión en que se encuentran los menores desplazados, la protección por parte del juez constitucional se torna imperativa. En pos de la garantía de los derechos fundamentales de esa población, la acción judicial debe dirigirse a asegurar la continuidad en la prestación y la permanencia en el sistema educativo. También aclara la Corte que cuando se trata del derecho a la educación de los niños, la edad es un “factor insuficiente” para negar su ingreso a un centro educativo, pues “una cosa es que el cabal desarrollo de los menores esté relacionado con la realización de las condiciones que más lo favorezcan, y otra muy distinta que la uniformidad de los estudiantes sea una de esas condiciones ideales”. Además, “la separación por edades de los estudiantes que conviven en la misma aula, es contraria a la práctica escolar colombiana y a la de muchos otros países en los que no se cuenta con abundancia de docentes y de medios físicos y económicos para lograr la universalización de la educación básica”.

La anterior sentencia de tutela y otras más relacionadas con los derechos fundamentales fueron revisadas para reafirmar sus criterios con la sentencia T-025 de 2004.

1.8.1.1.- Realización del Derecho a la Educación de Niños en Situación de Desplazamiento Forzado: Las disposiciones específicas en torno a la realización del derecho a la Educación de la población en situación de desplazamiento deben ser observadas a la luz de la normatividad general en materia de educación.¹⁰ La Constitución Política y la Ley General de Educación dieron un nuevo significado a la educación en Colombia, imprimiendo fuerza a factores como la cobertura y la

¹⁰ Aquí hacemos referencia a la Ley General de Educación (115 de 1994), a la Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas sobre recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras normas sobre la prestación de los servicios de educación y salud, al Decreto 1860 de 1994 que reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 y organizativos generales, al Decreto 2886 de 1994 a través del cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades para que las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permitan asumir la administración del servicio educativo, el Decreto 0707 de 1996 que reglamenta el otorgamiento de estímulos para servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, entre otras normas. Así como también en materia de educación.

calidad, en conjunto con las acciones impulsadas a través de la normatividad económica y financiera, como la Ley 60 de 1993 que estableció, entre otras disposiciones, la financiación de la educación con recursos del situado fiscal.

Sin embargo, varias determinaciones administrativas y económicas posteriores han afectado ostensiblemente las posibilidades de garantía sobre este derecho. El Estado hoy ha delegado sus funciones en la prestación directa. Las acciones para la satisfacción del derecho se trasladan a espacios y agentes particulares cuyos intereses se centran en la capitación¹¹ y la posibilidad de determinarse como una unidad productiva y eficiente. En este esquema también fue introducido el concepto de “costo educativo”, el cual se traduce en “un valor mínimo costeable por los padres de familia como contribución para el funcionamiento de la institución educativa”¹². A esto se suman los recortes estipulados por el Acto legislativo 012 de 2001, respecto de las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno central a las entidades territoriales, con destino a gastos de educación y salud.

Estas disposiciones, para el caso de la población en situación de desplazamiento forzado, significan serios obstáculos para el ingreso de los niños al sistema educativo en los lugares de recepción.

Los siguientes criterios de realización del derecho a la Educación, propuestos y adoptados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹³, permiten realizar un análisis de las políticas públicas en la materia, ajustado a un enfoque de realización de derechos humanos.

Asequibilidad o Disponibilidad

Este criterio se refiere específicamente a la existencia de establecimientos y cupos educativos. El cumplimiento de esta obligación se examina en dos componentes: el primero, la inversión pública para asegurar la existencia y el sostenimiento de escuelas primarias a disposición de todos los niños sin discriminación alguna; y el segundo, la libertad de las iniciativas privadas para conformar y fundar centros educativos y el respeto que estas propuestas merecen por parte del Estado.

¹¹ Este concepto “se refiere a un promedio de costo por estudiante que se traslada a la institución educativa de acuerdo al número de estudiantes matriculados como concreción de la financiación de la demanda” en Mejía R., M y Ramírez V., J. Op. Cit., pag. 13

¹² Ibidem, pag. 13

¹³ Estas cuatro características integran un sistema de obligaciones de los Estados conocido como el sistema de las cuatro A. El sistema, que parte del contenido mínimo del derecho a la educación consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, permite hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia educativa. Este sistema fue adaptado por la Relatora Especial de Las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Informe Preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/1999/49. Párrafo 50.

Las políticas educativas en Colombia se han centrado principalmente en la educación primaria (83.6% de cobertura). Las mayores deficiencias se observan tanto en la educación preescolar (40.5% de cobertura), como en la secundaria (62.7% de cobertura)¹⁴. A ello también debe agregarse que existe una gran diferencia entre las posibilidades educativas con las que se cuenta en las zonas urbanas frente a las que se ofrecen en las zonas rurales. Los índices de cobertura neta en educación rural son siempre inferiores a los de la cobertura en educación urbana.¹⁵

Según los datos de la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial del Ministerio de Educación Nacional, en el año 2002, en los 21 municipios mayores receptores de población desplazada¹⁶, la población en edad escolar (entre 5 y 17 años) era de 1.503.078, de los cuales 1.393.197 se encontraban matriculados en el sistema educativo (oficial y privado). La población desplazada en edad escolar en estos mismos municipios era de 122.295¹⁷. La participación de esta población frente a la matrícula total, fue de 8.8%, es decir que sólo 10.762 niños y niñas desplazados se encontraban matriculados durante ese año.

En el caso de Bogotá, alrededor de 22.122 niños, niñas y jóvenes en edad escolar y en situación de desplazamiento no ingresaron al sistema educativo durante los años 1999 y 2000, por restricciones en la cobertura, falta de recursos de los padres o por situaciones de discriminación.¹⁸

En cuanto a la obligación de disponibilidad, el problema es mucho más agudo en el ámbito rural. En el contexto urbano es más factible encontrar establecimientos educativos adecuados en infraestructura y geográficamente cercanos, a los que puede acceder la población desplazada en edad escolar. En las zonas rurales, por el contrario, los motivos de desescolarización generalmente se relacionan con la falta de disponibilidad de establecimientos educativos y los largos trayectos que se deben recorrer para asistir a clases. Los resultados del estudio de caso de Arjona (Bolívar) apoyan esta afirmación: en este estudio, la lejanía de los establecimientos educativos se ubica como la tercera causa de desescolarización, con un 18%.

En el estudio de caso de Majayura (Riohacha), los resultados exponen que antes del desplazamiento los hijos de un 85% de las familias encuestadas recibían

¹⁴ Estos porcentajes corresponden a cifras para el año 2000. Fuente DNP. Encuesta Nacional de Hogares

¹⁵ De acuerdo con la DNP, por ejemplo, para la población entre 12 y 17 años, la tasa neta de asistencia era tan solo del 60%, mientras que en la zona urbana alcanzó un 82.6%

¹⁶ Santa Marta, Sincelejo, Quibdó, Cúcuta, Villavicencio, Ibagué, Carmen de Bolívar, Valledupar, Pasto, Popayán, Montería, Florencia, Buenaventura, Soledad, Neiva, Turbo, Mocoa, Soacha, Tumaco, San Pablo y Fundación.

¹⁷ Fuente RSS, citada por Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial del MEN. 2002.

¹⁸ Senderos: Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá. Arquidiócesis de Bogotá y CODHES. Bogotá, 2001.

educación. Después del desplazamiento, un 84% de las familias encuestadas han ubicado sus hijos en el sistema educativo. En los casos en los que las familias adujeron que sus hijos no estudiaban antes del desplazamiento, la causa de más alto porcentaje fue “que no existían establecimientos de educación secundaria cercanos” y, a la misma pregunta, pero con posterioridad al desplazamiento la respuesta más frecuente fue “que sus hijos ya habían terminado la primaria y no contaban con los medios para sufragar la educación secundaria”

De acuerdo con la circular conjunta del Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad Social sobre política y procedimientos para atender los requerimientos de educación formal de la población desplazada por la violencia, “el aspirante a un cupo de un colegio (nacional, departamental o municipal), será remitido formalmente por el delegado de la Red de Solidaridad Social en cada uno de los departamentos, o por el delegado de las zonas especiales, como el Urabá y el Magdalena Medio.”

El objetivo de este procedimiento es que las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social envíen la información sobre la demanda efectiva por cupos¹⁹, a las secretarías de educación departamentales, municipales o distritales, para que estas, en ejercicio de su competencia, los ubique. En la práctica este procedimiento encuentra dificultades. Por un lado, especialmente en municipios pequeños, con altos déficit presupuestales y sin ninguna capacidad de ampliación de cobertura escolar, las secretarías de educación no cuentan con cupos disponibles para que la población desplazada en edad escolar que viene de otros municipios ingrese al sistema educativo. Por otro lado, no siempre las secretarías de educación, especialmente en grandes ciudades, disponen de cupos escolares en centros educativos cercanos a donde se encuentra ubicada la familia solicitante. La distancia del centro educativo al lugar de habitación, así como la falta de ingresos familiares suficientes para garantizar el transporte de los niños hasta la escuela o colegio son razones suficientes para que, aún disponiendo del cupo, los niños y niñas en situación de desplazamiento no ingresen al sistema escolar.

Las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales deben llevar a cabo la asignación de cupos escolares dando prioridad a las solicitudes de la población en situación de desplazamiento sobre otras solicitudes, tal y como lo prescribe el artículo 1 del Decreto 2231 de 1999. Sin embargo, dado que en ocasiones la disponibilidad de cupos es inferior a la demanda, las secretarías de educación locales deben gestionar recursos o llevar a cabo convenios con entidades privadas a fin de asegurar el acceso efectivo a la educación a estos niños.

¹⁹ Para este caso la demanda efectiva se refiere a la población en situación de desplazamiento, que aspira a un cupo escolar y que se encuentra incluida en el SUR.

Con el objeto de garantizar la permanencia de los niños en situación de desplazamiento en el nivel de educación secundaria, el Ministerio de Educación de manera conjunta con la Red de Solidaridad Social debe financiar subsidios, en los casos en que los cupos correspondan a centros educativos de carácter privado.

En los eventos regulares los criterios sobre los cuales se deben asignar los cupos escolares son los siguientes:

- Geográfico: en una escuela cercana al lugar de residencia de beneficiario.
- Promocional: consecuente con el último nivel académico alcanzado por el estudiante en el lugar de origen.
- Psicoafectivo: asignación consecuente con la situación psicoafectiva del niños y niñas

De otro lado, es evidente que el hecho de que los desplazados se ubiquen en zonas de recepción, no obsta para que el Estado, a través del sistema de participaciones, se abstenga de aplicar los recursos, con el argumento de que la población no es originaria del municipio o distrito, ni corresponde a los grupos pobres y vulnerables históricos del lugar.

En términos generales, actualmente, el Estado garantiza el derecho a la educación a menos niños y niñas de los que en realidad podría atender con los recursos existentes. Esto surge como resultado de una distribución inflexible de las transferencias nacionales para educación, de un esfuerzo insuficiente por parte de las entidades territoriales y de la inadecuada organización y gestión del servicio educativo. A pesar del significativo incremento real de los recursos destinados a educación, alrededor de 2.300.000 niñas y niños colombianos aún están por fuera del servicio educativo.

Respecto de la población desplazada, es factible que el Gobierno Nacional y el CONPES, en la distribución de los recursos para 2003, y vigencias futuras, tenga en cuenta como un incentivo para las fórmulas de reparto, el cómputo de la población desplazada por la violencia, así como oriente con prioridad, la ampliación de cobertura a la población que retorne o se reubique.

Accesibilidad: La accesibilidad en el derecho a la educación implica el principio de no-discriminación, que interviene como componente transversal de todas las demás obligaciones. Se traduce en la garantía que el Estado debe ofrecer a todos los niños y niñas sin distinciones, socioeconómicas, étnicas, religiosas o de ninguna otra índole, de acceder a un cupo educativo, de forma plena e inmediata.

Por otro lado implica la asequibilidad o acceso económico. En este sentido el Estado debe garantizar el acceso gratuito a la educación primaria para todos los

niños en la edad de educación obligatoria²⁰.

En el caso del acceso de la población en edad escolar en situación de desplazamiento forzado, los costos educativos son, en las estadísticas consolidadas alrededor del tema, la variable con más alta incidencia en el fenómeno de la deserción escolar. Así lo demuestra un estudio realizado por la Organización Internacional para las Migraciones en seis departamentos del país²¹: 54% de los encuestados en ese estudio determinaban los “costos educativos” como la razón para que sus hijos no pudieran asistir a clases. De igual modo lo exponen los resultados de las encuestas llevadas a cabo en desarrollo del estudio de caso de Arjona (Bolívar): un 62% del grupo de encuestados encontraban en los costos educativos el mayor obstáculo para que sus hijos permanecieran o accedieran a la educación.

Lo anterior evidencia que no es suficiente la adjudicación y apertura de cupos para la cobertura, sino que además se requiere del establecimiento de condiciones materiales para la permanencia, a través de las cuales pueda resolverse el conjunto de las necesidades primarias vitales para el desempeño escolar, como la alimentación, el vestido, los útiles e implementos y el transporte.

Por otro lado, la disposición de educación obligatoria y gratuita²² para población escolar en situación de desplazamiento es desestimada. Los costos educativos que representa para las familias desplazadas el mantener sus hijos en los establecimientos educativos son proporcionalmente altos frente a los ingresos que generan²³.

La imposibilidad de que los padres en situación de desplazamiento puedan adquirir uniformes, libros, cuadernos y útiles escolares para sus hijos, implica para

²⁰ Se habla aquí de la educación impartida a menores hasta los 15 años de edad. De allí en adelante se presupone que es educación pos obligatoria. Sin embargo, la corte constitucional colombiana ha extendido la edad para el beneficio, a los 18 años de edad y hasta grado 9º.

²¹ Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia. Organización Internacional para las Migraciones – OIM. Bogotá, 2002.

²² En el ámbito internacional del Derecho de los Refugiados se señala “el reconocimiento de una educación básica, obligatoria y gratuita, de carácter progresivo y de acceso en igualdad de oportunidades”, asimismo se hace consideración especial al elemento y las consecuencias que impone el desarraigo, bajo el entendido de que a la población escolar en esa situación le debe ser ofrecida una educación en igual o mejor nivel de calidad del que ofrece el país de origen, que respete el idioma nativo, la cultura, la religión, las creencias y debe propiciar procesos pedagógicos y de socialización mediante los cuales las personas y en especial los niños no pierdan sus raíces. Con relación a la educación básica frente a la educación secundaria, el derecho de los refugiados proclama su gratuidad o por lo menos su asistencia financiera.

²³ “En el contexto de la educación formal, los niños de las familias de desplazados muestran mayores índices de ausentismo escolar que los promedios nacionales. El último informe de Francis Deng señala el alto grado de ausentismo escolar y ofrece algunas posibles explicaciones, incluyendo la falta de fondos requeridos para libros y uniformes, adicionalmente a la necesidad sentida en estas familias de maximizar los ingresos familiares a través del trabajo infantil y a la discriminación en contra de niños de familias desplazadas en la escuela. Diagnóstico de Población Desplazada y Comunidades de Recepción en Seis Departamentos de Colombia. OIM, 2001

ellos la estigmatización y rechazo en los centros educativos, por parte de maestros y alumnos.

Pero la deserción escolar también tiene como causa las responsabilidades que deben asumir los menores siendo miembros de una familia desplazada. De acuerdo con el estudio de la OIM, un 23% de los hogares encuestados manifestó, como causa de la no escolarización de sus hijos, “la necesidad de ubicarlos en un empleo remunerado”. Un 9% se refirió a “las responsabilidades de cuidado infantil” que deben ejercer los menores respecto de sus hermanos más pequeños. Los resultados de la encuesta realizada en desarrollo del estudio de caso de la Majayura (Riohacha), permitieron concluir que el número de personas que trabajan y generan ingresos por familia se incrementó con posterioridad al desplazamiento. Antes del desplazamiento, el promedio era de 1.35 personas por familia y, posterior al desplazamiento, este promedio se incrementó a 1.65 por familia. Esta cifra promedio incluye como nueva fuerza laboral a los hijos menores de edad.

Adaptabilidad y Aceptabilidad: La calidad en la educación se relaciona estrechamente con “el desarrollo institucional logrado, la acumulación de competencias en el tiempo, la cimentación de una cultura ciudadana y académica con el propósito de la formación de ciudadanos protagonistas y la configuración de una sociedad pluralista y participativa (...). Es la visión de calidad en términos de su utilidad social para la resolución de los problemas que enfrenta la sociedad y los nuevos retos del desarrollo social y productivo”²⁴.

En este sentido, de acuerdo con la obligación de adaptabilidad, la educación impartida en los centros educativos públicos y privados debe guardar los contenidos del proceso de aprendizaje que mejor se adapten a los menores de edad en términos de oportunidad y pertinencia²⁵, advirtiendo su cultura, religión, etnia, género y limitaciones físicas, es decir, en términos de la satisfacción de sus necesidades básicas de aprendizaje²⁶.

²⁴ Garay, L. J. Coordinador, Op. Cit., pag.166.

²⁵ Tal y como lo indica la Convención sobre los Derechos del Niño, se debe asignar una importancia primordial a las inclinaciones e intereses que manifieste el menor. *Convención sobre los Derechos del Niño*, art. 29.

²⁶ La Conferencia Internacional de Educación realizada en Ginebra (2001), ha determinado como necesidades de aprendizaje o necesidades educativas para “vivir mejor juntos: 1) La capacidad de hacer frente a los cambios rápidos derivados de todos los ámbitos de actividad humana: el político, el económico y el social, el cultural, el científico y el tecnológico. 2) El desarrollo de la capacidad de convertirse en ciudadano mediante la participación en la vida política y en las instituciones públicas, en su sentido amplio y a redefinirlas. 3) Llegar a ser capaz de defender y favorecer los derechos humanos para todos y en todos los ámbitos: el derecho a la vida, a la libertad, a la propia seguridad, al trabajo, a la salud, al bienestar personal y al familiar. 4) Conocer y ser capaz de fortalecer una identidad basada en las mejores tradiciones comunitarias, nacionales y mundiales, renovándolas a favor del bien común. 5) El acceso a una diversidad lingüística basada en la capacidad de comprenderse mejor a sí mismo, de comprender mejor a los demás y de llegar a ser más capaces de construir un «nosotros» que incluya la diversidad cultural. 6) Ser capaces de tener acceso a los conocimientos - incluidos los procedimientos de acción (saber hacer) - y de valorar la repercusión de los avances científicos en el medio ambiente, la vida cotidiana, comunitaria, nacional e internacional. 7) Tener acceso a las nuevas

La obligación de adaptabilidad, de otra parte, se encuentra directamente ligada al elemento de la permanencia, toda vez que no basta con que el menor logre acceder a un cupo escolar sino que se hace necesario crear las condiciones de sostenibilidad para que este permanezca y avance en el sistema educativo. Esto, traducido en términos de la visión amplia del derecho a la educación, se expresa como “la adquisición y el dominio del saber y del saber hacer definido en términos de competencias y de competencias-clave, más que en términos de conceptos desgajados o desarticulados en disciplinas que se tratan cada uno sólo durante un cierto número de periodos de enseñanza, acotados y separados de los demás”²⁷.

La aceptabilidad como obligación en la realización del derecho a la Educación, involucra varias nociones. Una de ellas, entraña la garantía de normas mínimas respecto de los establecimientos como espacios educativos y exigencias en relación con la idoneidad para el ejercicio profesional de la docencia. Aquí el Estado debe llevar a cabo funciones de control, seguimiento, monitoreo y apoyo, con el objeto de asegurar la prestación del servicio en las mejores condiciones de calidad²⁸.

Las nociones de participación y corresponsabilidad vinculadas al elemento de aceptabilidad, se manifiestan en las acciones tanto de padres o representantes como de los educandos, para asumir por iniciativa propia el examen de las condiciones físicas de los establecimientos educativos, el manejo administrativo, los contenidos académicos, la idoneidad y actualización del personal docente, los PEI²⁹, los reglamentos estudiantiles, en una dinámica participativa y de construcción de comunidad.

La permanencia en el sistema educativo de niños y niñas en situación de desplazamiento, como ya se enunció, tiene su fundamento en factores estrechamente vinculados con la calidad de los servicios educativos y relacionados con ambientes educativos, procesos pedagógicos, materiales y condiciones físicas y nutricionales.

Los aspectos relacionados como indicadores de calidad en la educación, conciernen directamente a la idoneidad de contenidos curriculares, las estrategias

tecnologías de la información y de la comunicación y a desarrollar la capacidad de utilizarlas para aprender a hacer juntos

²⁷ Mejía R., M y Ramírez V., J. Op. Cit., pag. 12

²⁸ La calidad se refleja en la capacidad de los estudiantes para enfrentar lo nuevo, lo desconocido, para adaptarse a cambios bruscos sufridos en el entorno, para adelantar proyectos, construir, innovar, crear, y para interrelacionarse e interactuar en equipos multidisciplinarios”. Garay, L. J. Coordinador, Op. Cit., pag 166

²⁹Garay, L. J. Coordinador, Op. Cit., pag 160. “Hoy a partir de proyectos educativos institucionales la elaboración de los manuales de convivencia y la participación activa de los jóvenes, se va generando necesariamente un cambio de actitud, un cambio de relación entre unos y otros y, desde luego, una manera distinta de concebir el mundo y relacionarse, en función de valores sociales y democráticos”.

y esquemas de aprendizaje, y la capacidad y competitividad de los docentes. En el contexto de atención a la población escolar desplazada, el cumplimiento de estos aspectos guarda una especificidad determinada por la naturaleza de los acontecimientos, y las consecuencias psicológicas y afectivas provocadas en los miembros de la familia. De tal modo que la capacitación de docentes para la atención y la reformulación de estrategias educativas es una tarea imprescindible.

En este sentido, es importante traer a colación los programas de respuesta educativa de emergencia, como punto de partida en la búsqueda de soluciones duraderas, en la perspectiva de reinserción al sistema. Los programas de respuesta educativa de emergencia se establecen bajo criterios como la lúdica y lo no formal, abriendo caminos más agradables para la introducción a la currícula. En estos espacios, la capacitación del maestro se ubica en primera instancia, siendo su tarea la de involucrarse desde la definición de los criterios que van estructurar la propuesta, hasta su posterior puesta en marcha, como agente multiplicador.

La Guía de Atención Integral a la Población Desplazada –GAIPD- establece como uno de los pasos en la ruta de acceso al sistema educativo por parte de la población desplazada, la valoración de la situación psicoafectiva del grupo de menores en situación de desplazamiento, con el objeto de definir las opciones más adecuadas en el sistema educativo local, y de esta manera orientar a los educadores en la atención que les debe ser prestada. Este mecanismo parte del reconocimiento de que la violencia y en especial el desplazamiento genera efectos psicológicos específicos en la población infantil y en sus familias, y por lo tanto que, de acuerdo a la etapa escolar en la que se encuentren los niños, se tienen necesidades educativas específicas.³⁰

Esta valoración psicoafectiva responde a dos requerimientos: el primero, se origina en el derecho que le asiste a los niños y niñas de recibir una educación que se adapte a sus características poblacionales y necesidades, y que garantice la superación de los traumas psicológicos sufridos.³¹ El segundo, está relacionado con la obligación de aceptabilidad, que como ya lo definimos, exige del Estado el establecimiento y aplicación de estándares básicos de calidad que permitan que la incorporación de la población desplazada al sistema sea llevada a cabo en concordancia con los objetivos para los que ha sido planteada.

³⁰ Como parte de sus obligaciones derivadas de la Ley 387, en el desarrollo de propuestas pedagógicas especiales para la población desplazada, el ministerio de educación ha desarrollado la Propuesta Pedagógica, “Escuela y Desplazamiento”, la cual provee orientaciones claras para la atención en educación a niños y niñas en situación de desplazamiento.

³¹ “a través del trabajo intenso que parte de reconocer como tal situación ha lesionado aspectos fundamentales de las dimensiones del desarrollo humano que han sido afectadas por los sucesos traumáticos (...) y a partir de esta experiencia recuperar el ciclo que caracteriza el desarrollo de todo el proceso de socialización secundaria de acuerdo con las características particulares del sujeto y el entorno. Ver, Restrepo, M. En *Escuela y Desplazamiento, una propuesta pedagógica*. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 1999 Pg. 144.

La orientación, formación y actualización de docentes, previsto por la política pública de educación para población desplazada, tiene como objetivo instruir a los docentes en la atención, formulación y práctica de contenidos académicos, y en general el tratamiento de los menores de edad en etapa escolar que se encuentran en situación de desplazamiento. El propósito primordial se centra en desarrollar un proceso de recuperación de los traumas psicosociales sufridos por los niños y jóvenes, mediante la adopción de "...modelos pedagógicos adaptados a dichas circunstancias, con el fin de evitar tratos discriminatorios a los menores, lograr su reintegración social y contribuir a que restablezcan una vida normal"³². El Artículo 5 del Decreto 2562 del 2.001, señala la obligatoriedad de este proceso de formación y capacitación así: "Las secretarías de educación a través de los Comités Departamentales y distritales de Capacitación desarrollaran programas de formación y capacitación para los docentes que atienden población desplazada, en la forma y términos del Capítulo II del Título VI de la Ley 115 de 1994"³³."

En cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ³⁴ el Ministerio de Educación ha desarrollado la Propuesta Pedagógica Escuela y Desplazamiento, la cual tiene como objetivo formar, orientar y ofrecer herramientas pedagógicas a los docentes que atienden este tipo de población. Conforme a los protocolos del sistema, la propuesta ya ha sido desarrollada en los municipios y establecimientos que atienden a un mayor número de niños y jóvenes desplazados, y se ha dirigido también a los docentes vinculados al Programa de Aceleración del Aprendizaje³⁵.

Sin embargo, en la práctica son muy pocos los casos en los que se aplican los principios y criterios de esta propuesta pedagógica, y en los que la valoración psicoafectiva se da como un proceso sistemático.

Por otro lado, es necesario mencionar, la falta de docentes, especialmente en aquellas zonas rurales en donde la población desplazada ha retornado, se ha reubicado o se encuentra en situación de riesgo. Los docentes son hoy también víctimas del desplazamiento forzado. Si bien no existen aún cifras precisas que den cuenta de la magnitud de este fenómeno, el desplazamiento forzado de docentes ha impedido la normalización de los ciclos educativos y ha afectado seriamente la disponibilidad y adaptabilidad de la educación en las zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado interno.

³² Guía de Atención Integral a la Población Desplazada. Protocolo de Restablecimiento p. 68

³³ Decreto 2562 de 2001. Mediante este decreto se reglamenta la capacitación de los docentes, objetivos, mecanismo de financiación, escalafonamiento, etc.

³⁴ Artículo 19, Ley 387 de 1997, Directiva Presidencial No. 06, de 28 de Noviembre de 2.001

³⁵ Este programa está dirigido a niños y jóvenes entre los 10 y 15 años que, no han podido concluir la educación básica primaria o se encuentran en situación de extra edad, es decir, que cursan un grado muy inferior al que se esperaría teniendo en cuenta su edad. El Programa permite al estudiante concluir este ciclo educativo en sólo un año, en el que se estudian los contenidos de los cinco grados de manera integrada

El plan de desarrollo y las nuevas políticas públicas

En cuanto a las decisiones sobre educación del gobierno del Presidente Uribe, la Revolución Educativa, nombre que recibe el nuevo plan de desarrollo educativo, busca dar respuesta a tres de los problemas centrales que presenta el sistema educativo en todos sus niveles: baja cobertura, baja calidad y baja eficiencia en la prestación del servicio. Para atender estas problemáticas el plan contempla, en términos generales, el desarrollo de tres programas: 1) ampliación de cobertura, 2) mejoramiento de la calidad, y 3) mejoramiento de la eficiencia del sector.

El Gobierno Nacional establece la meta de elevar la cobertura de la educación preescolar, básica y media de 82% a 92% a través de la creación de 1.5 millones de cupos escolares. Estos cupos, según establece el Plan, resultarán de la aplicación de cuatro estrategias: 1) continuar y fortalecer el proceso de reorganización del sistema educativo, 2) creación de nuevos cupos escolares, 3) fortalecimiento de la escuela rural y, 4) proyectos para atender a la población desplazada, los grupos étnicos y la población con discapacidad.

En cuanto a los nuevos cupos escolares, el plan de desarrollo ha definido como metas 1) la creación de 640.000 cupos escolares para ampliar la cobertura con equidad y calidad, será financiado con los recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las Contralorías y Personerías territoriales (de acuerdo al proyecto de Referendo) y con el 56% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías³⁶ y otros adicionales; 2) la creación de 60.000 cupos para la población rural. En desarrollo de esta estrategia, se dará continuidad al programa de Educación Rural que busca ampliar la cobertura del sistema educativo en estas zonas mediante la aplicación de metodologías pedagógicas que reconozcan las condiciones de vida y las particularidades de esta población³⁷.

En el marco de estas estrategias nacionales, en el caso de la población desplazada en edad escolar el programa contempla tres programas especiales: (1) atención educativa a la población desplazada a través del impulso de programas educativos en los lugares de retorno y la ampliación de la oferta educativa en los lugares de reasentamiento.

En lo que respecta al programa de ampliación de cobertura, el Gobierno Nacional establece que adelantará proyectos para favorecer la demanda, aumentar las

³⁶ Los recursos del Fondo de Regalías (empleados en el pasado de forma muy limitada en el campo educativo) se emplearían para contratar cupos con organizaciones comunitarias, instituciones religiosas, cooperativas, colegios privados y organizaciones sindicales, entre otras, a razón de 300.000 pesos anuales por cupo.

³⁷ El programa pretende aplicar metodologías ajustadas a las necesidades y características de los entornos rurales. Los modelos educativos sobre los que se basa el programa son la Escuela Nueva, Postprimaria Rural, Sistema de Aprendizaje Tutorial y Servicio de Educación Rural.

tasas de retención escolar y mejorar la eficiencia del sistema educativo. En particular, el Plan señala que se trabajará en la ampliación de restaurantes escolares, la creación de alianzas entre hogares de madres comunitarias, hogares infantiles e instituciones educativas para contribuir en la formación pedagógica de los niños y niñas menores de cinco años; también se promoverán proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los y las estudiantes.

En cuanto a la disponibilidad o asequibilidad, preocupa a la Defensoría del Pueblo que el plan de desarrollo no establezca con precisión el número de cupos (o porcentaje de los mismos) que serían destinados a la población desplazada en edad escolar. Si bien el plan establece el impulso de programas educativos en los lugares de retorno, no es claro si esto implica la construcción y dotación de nuevos centros educativos en estas áreas, la reparación y reactivación de los existentes y la creación de cupos para atender a la población desplazada.

Preocupa, además, que el desarrollo de las obligaciones de asequibilidad en la Revolución Educativa estén limitadas a la creación de únicamente 1.5 millones de cupos³⁸ y a la adecuación de infraestructura con los recursos derivados de la Ley 21 de 1982. Obligaciones concretas del Estado como disponer de escuelas al alcance de los niños y niñas en todo el territorio nacional³⁹, asegurar la cobertura de servicios públicos a todas las instituciones educativas⁴⁰, disponer de docentes suficientes con comprobada capacidad pedagógica e intelectual y con salarios competitivos⁴¹, no reciben la atención que merecen ni en términos de programas ni en términos de recursos en el plan de desarrollo.

En relación con las barreras geográficas de acceso, el Plan de Desarrollo no establece mecanismos orientados a la ampliación de la infraestructura educativa en las áreas rurales ni a formular un plan complementario de transporte, como mecanismos tendientes a la eliminación progresiva de este tipo de barreras y al cumplimiento de la obligación internacional del Estado de asegurar la accesibilidad geográfica a las instituciones educativas⁴².

Por el contrario, la Defensoría encuentra que la problemática se puede agudizar como resultado de las políticas de racionalización del sector educativo y, en especial, por las políticas de integración de instituciones. En efecto, el eventual

³⁸ La Revolución Educativa, desde su programación misma, deja a más de 350 mil niños y niñas por fuera del sistema educativo.

³⁹ PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.6, OG11PIDESC, Párr.7, ORENUDE-IP, Párr.52, CPC Art.67.

⁴⁰ OG13PIDESC, Párr.6

⁴¹ PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr. 6 y 50, CPC, Art. 68.

⁴² El Estado está obligado asegurar la accesibilidad material a la enseñanza primaria, que comprende aspectos como la cercanía geográfica de los establecimientos educativos y la posibilidad de acceder a la educación a través de tecnología, v.g. educación a distancia. OG13PIDESC, Párr.6.

cierre de algunas de estas instituciones genera un aumento de la distancia geográfica que deben recorrer los niños y niñas para acceder a la escuela. Este aspecto, que eleva los costos de transporte, se traduce en un aumento del valor de la canasta educativa que generalmente deben asumir las familias. Además, demanda mayor tiempo de los niños y niñas, sacrificando horas de estudio, de recreación y descanso, entre otros.

En cuanto a las barreras de acceso de tipo económico, que se expresan fundamentalmente en los costos por pago de derechos de matrícula, compra de uniformes, útiles escolares, libros, transporte, entre otros, no se encuentra en el plan estrategia alguna tendiente al cumplimiento de la obligación constitucional e internacional de adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo, que es la entidad estatal que más estudios ha hecho, encuentra, además, que no existe en la Revolución Educativa una política orientada a la implantación de un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables como lo demandan los instrumentos internacionales de derechos humanos⁴³. De ser implementado, este sistema puede contribuir a aliviar el costo de la canasta educativa de las familias de ingresos más bajos. En este sentido, es importante considerar la inclusión de estas familias a programas del tipo Familias en Acción, de manera que estas puedan disponer de recursos adicionales para eliminar algunas de las barreras de acceso.

1.8.2.- Derecho a la Salud: Muchos instrumentos internacionales suscritos por Colombia consagran, desde la visión de universalidad e interdependencia de los derechos humanos⁴⁴, la protección del derecho a la salud. Ello se revela en un conjunto de libertades y potestades que corresponden a la intersección de dos visiones: la de los derechos humanos y la del desarrollo humano.

Las libertades expresan autonomía en el control de la salud y el cuerpo, la libertad sexual y genésica, y el derecho a no ser objeto de injerencias o intromisiones, como a ser sometido a torturas o tratamientos y experimentos médicos no consensuales. De otro lado se encuentran los derechos, que envuelven disposiciones relativas al establecimiento y sostenibilidad de un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del mas alto nivel posible de salud⁴⁵. Lo anterior, en interpretación del

⁴³ PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr.53.

⁴⁴ En su observación general No. 14 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales refiere: “ el derecho a la salud es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de todos los demás derechos humanos (...) el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación (...)”

⁴⁵ Parra, O. expresa en este sentido que, El concepto del “más alto nivel posible de salud”, a que se hace referencia en el párrafo 1 artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona, como los recursos con que cuenta Estado Existen varios aspectos que no pueden

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se traduce en un derecho que involucra, además de los elementos propios de la atención en salud, los principales factores y externalidades determinantes, como lo son el acceso a agua potable y a condiciones sanitarias apropiadas, el consumo y provisión de alimentos nutritivos e inoctrinos, vivienda adecuada, medio ambiente sano, acceso a la educación y a la información sobre temas relacionados con la salud en todas sus manifestaciones, condiciones de trabajo sanas, y una participación efectiva de la población en las decisiones que se tomen al respecto.

En el marco internacional de los derechos humanos se identifican en el contenido del derecho a la salud cinco aspectos que determinan las obligaciones de los Estados y a las que ha adherido Colombia: disfrute de la salud física y mental, asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas y endémicas, reducción de la mortalidad, mortalidad infantil y el desarrollo de la niñez, higiene en el trabajo y protección del medio ambiente.

La conservación de condiciones de salud estable, como uno de los elementos de fundamental importancia para la pervivencia determina, en el marco de los componentes derivados del contenido del derecho, obligaciones específicas que cumplir en circunstancias particulares.

1.8.2.1.- Realización del Derecho a la Salud: En el caso del desplazamiento forzado, existen elementos que caracterizan y diferencian las condiciones socioeconómicas generadas por esta situación, de las condiciones socioeconómicas de la población pobre no desplazada, tales como el desarraigo y la pérdida súbita de sus bienes materiales.

La atención de la población desplazada en todas las etapas debe ser inmediata y prioritaria. Las obligaciones específicas para la realización del derecho a la salud de esta población, se generan precisamente de ese carácter de urgencia que reviste su situación en todos los ámbitos.

Para hablar del derecho a la salud integralmente realizado, se requiere que la política pública contemple los siguientes criterios:

abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos; en particular, un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud". Parra, O. en *El bloque de Constitucionalidad del Derecho a la Salud*, Defensoría del Pueblo – Bogotá, 2002, mimeo, p. 7.

Disponibilidad: Este elemento encierra aspectos fundamentales referidos a la existencia de infraestructura en extensión y calidad suficientes para la prestación del servicio. En este sentido la población debe contar con establecimientos, bienes y servicios públicos de salud (hospitales, clínicas y centros de atención), y programas capaces de dar cubrimiento a la totalidad de la población que los demanda. De igual manera, la disponibilidad como elemento esencial del contenido del derecho a la salud, se prescribe también bajo parámetros de integralidad. Es decir no es suficiente con que existan establecimientos, sino que sus instalaciones deben cumplir con requisitos y condiciones sanitarias y de servicios públicos, dotados de elementos y tecnológicas adecuadas. La disponibilidad también atañe a la atención por parte de personal profesional y capacitado en el área de la salud, acompañado de prácticas médicas y sanitarias adecuadas, y a la existencia y provisión de medicamentos esenciales.

La atención integral en salud a la población en situación de desplazamiento se encuentra enmarcada en tres modalidades referidas a la pertenencia o afiliación de la persona al sistema de seguridad social en salud, antes de la ocurrencia del desplazamiento. La primera reseña los casos en los que la persona desplazada no se encontraba afiliada a ningún otro régimen, la segunda modalidad, señala las situaciones en los que la persona desplazada se encontraba afiliada al régimen subsidiado y la tercera es aplicada en relación con los eventos en los que la persona desplazada pertenecía o cotizaba al régimen contributivo. En la segunda y tercera categoría, los servicios incluidos en el POS y prestados a la población en situación de desplazamiento deben cobrarse a las EPS o ARS, o a las entidades que administren el respectivo régimen especial de seguridad social, tal y como ocurre en el caso de los docentes y los funcionarios de algunas empresas estatales. En el evento que la persona desplazada, cubierta por cualquiera de los dos regímenes, requiera atención o procedimientos no estipulados en el Plan Obligatorio de Salud, su costo será sufragado a través de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito, ECAT

El objetivo final de la atención en salud en la fase de restablecimiento es que a medida que este proceso se consolide, se generen condiciones para que las personas desplazadas por la violencia sean incorporadas o reincorporadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, vinculándolas al régimen respectivo de acuerdo con los requisitos que surta, bajo las mismas condiciones que el resto de la población. Mientras este proceso se lleva a cabo el sistema continúa aplicando los mecanismos especiales estipulados para el acceso al derecho en estas circunstancias.

En el marco del criterio de disponibilidad, es fundamental que se preste atención inmediata y celera a la población que a su arribo presente heridas, enfermedad o discapacidad, y especialmente a las mujeres, particularmente en los servicios de

salud reproductiva y necesidades de tipo sanitario, asesoramiento adecuado a las víctimas de abusos sexuales y de otra índole, y una atención especial a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, como el SIDA.⁴⁶ El elemento de la disponibilidad, en esta etapa, se traduce en que exista materialmente la infraestructura adecuada y el personal de salud idóneo en el momento que se requiere.

Se debe hacer igualmente un énfasis especial en la prevención y tratamiento de enfermedades endémicas y epidémicas. En la mayoría de los casos, sobre todo cuando se afrontan desplazamientos masivos, las personas se ven obligadas a permanecer hacinadas en espacios que incluso no cuentan con instalaciones sanitarias suficientes, creando condiciones de transmisibilidad para las enfermedades. Esta obligación se ubica tanto en el componente de disponibilidad como en el componente de acceso a la información, toda vez que comporta la formulación y establecimiento de pautas para la capacitación del grupo poblacional, en el manejo de basuras, consumo de agua potable, detección temprana de las enfermedades a través del conocimiento de la sintomatología, jornadas de vacunación y provisión de medicamentos.

Accesibilidad: El acceso, como ya lo dijimos, es un elemento determinante para la realización del derecho. El principio que transversalmente integra el elemento de la accesibilidad es el de no discriminación. De esta manera, se expresa que toda persona tiene derecho a gozar de un derecho a la salud integral.

Un segundo aspecto referido por la accesibilidad y conexo al elemento de la disponibilidad es el de la accesibilidad física. Con ello se quiere aludir a la ubicación geográfica o territorial de los establecimientos, recalcando que se encuentren dispuestos en sitios cercanos a las poblaciones, en especial a aquellas localidades mas apartadas.

Un tercer eje en la accesibilidad lo compone la asequibilidad. Esta se entiende como la posibilidad que debe abrirse, en términos económicos, para que la población logre incorporarse al sistema de salud de manera efectiva, y goce de todos los beneficios a que tiene derecho. En este sentido, es deber de los Estados procurar políticas, programas, mecanismos e instrumentos de acceso acordes con las condiciones socioeconómicas de sus habitantes.

Finalmente la accesibilidad en el derecho a la salud, también comporta el ejercicio del derecho a la información. Las personas tienen, respecto de su salud, el derecho a solicitar, recibir y difundir información e ideas. Se involucran en este sentido, tareas como el impulso de programas de capacitaciones para la prevención y el tratamiento de enfermedades y el estímulo de las investigaciones científicas. No obstante, frente al derecho a la información en el contexto del

⁴⁶ Principios Rectores de los desplazamientos internos, principio 19

derecho a la salud, se erigen limitantes como quiere que no debe ser menoscabada la confidencialidad de los datos personales.

En relación con la prestación de los servicios de salud a la población en situación de desplazamiento forzado, el procedimiento para acceder a ellos opera de la siguiente manera: 1) la población desplazada debe solicitar a la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad una carta en la que se certifique que el declarante y su familia se encuentran incluidos en el SUR, 2) esta carta debe ser presentada por el declarante al momento de solicitar la atención en salud. En algunos eventos, las UTRSS envían la lista a las IPS, con los nombres de las personas que han recibido la carta recientemente, para que la IPS lleve a cabo una segunda verificación. En otros casos, esta verificación se lleva a cabo por medios distintos, o a medida que la población en situación de desplazamiento presenta solicitudes de atención.

En la práctica este es un proceso dispendioso, susceptible de repetirse por razones que generalmente tienen su origen en la falta de coordinación interinstitucional, y consecuentemente, en la insuficiencia de bases de información. De allí se deduce que en muchos casos la solicitud del servicio y su efectiva prestación se ubiquen en dinámicas diacrónicas que obviamente no responden al carácter urgente de las necesidades y expectativas de los solicitantes. En tal sentido la situación se determina como un claro obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad, en tanto que no se asegura el goce efectivo del derecho, y calidad, habida cuenta que es omitido el cumplimiento de criterios como la oportunidad en el servicio.

De igual manera, estas circunstancias encadenan una serie de disfunciones en el nivel administrativo, específicamente en la efectividad o no que puedan ofrecer los mecanismos instituidos para la reclamación de los reembolsos por parte de las entidades prestadoras. El represamiento de la facturación pendiente de pago, tal y como ha sido comprobado, determina un traumatismo en la prestación del servicio, que encuentran su justificación en la falta de recursos para sustentarlo.

La falta de procedimientos claros y de coordinación interinstitucional soportada normativa, técnica y tecnológicamente para llevar a cabo el proceso de verificación de inclusión en el SUR, son los cuellos de botella más evidentes. Los costos sociales ocasionados por esta falencia son asumidos por la población en situación de desplazamiento que ve diezmadas las posibilidades de acceso y así mismo el grado de calidad en la prestación del servicio.

Por otro lado, las decisiones de política pública determinan las posibilidades reales de acceso de la población en situación de desplazamiento a los servicios de salud. Es el caso del concepto propuesto en el artículo 2 del acuerdo 59: Los desplazados por la violencia tendrán derecho a recibir los servicios de salud

necesarios para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento, con sujeción a lo establecido en el Artículo 167 de la Ley 100 de 1993, y en el Decreto 1283 de 1996. Una interpretación acorde con las circunstancias, determina que los riesgos en salud que puede correr una persona en situación de desplazamiento, son todos los posibles. Sin embargo, con posterioridad, el acuerdo 185 de 1997 adicionó el acuerdo 59, agregando a los motivos de atención en salud para población desplazada, las necesidades de salud derivadas de los riesgos inherentes al desplazamiento como los medioambientales, nutricionales y psicosociales de la población afectada. Parece ser entonces, que en su definición, el concepto de “riesgos inherentes al desplazamiento” incluido en el acuerdo 59, no intentaba abarcar un grupo amplio de afecciones o enfermedades. La situación se torna delicada si se tiene en cuenta que la reciente circular 042 de 2002, a través de la cual se reformula la utilización de las fuentes de financiamiento de la atención en salud, retoma esta categoría en su sentido más estricto pues allí se habla de las afecciones “inherentes a la condición de desplazamiento”. Con ello, se puede dar paso a restricciones y discriminaciones en la práctica, congestión e incluso negación en la prestación del servicio.

Por otro lado, en materia de cobro, facturación y cancelación por prestación de servicios, debido a las dificultades desde el punto de vista operativo y funcional, presentadas por la modalidad de ejecución de recursos a través de convenios, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante el Acuerdo 185 de 2000, definió el procedimiento aplicable a las reclamaciones para el pago de los servicios de salud prestados a la población desplazada. En su contenido el Acuerdo indicó adicionar al Artículo 3º del Acuerdo 59 de 1997, con el siguiente inciso:

La reclamación por los servicios de salud prestados a la población en condiciones de desplazamiento, se hará en forma directa al Fondo de Solidaridad y Garantías.

El procedimiento para el pago de los respectivos servicios, será el previsto en el Decreto 1283 de 1996 y demás normas concordantes, en lo pertinente, previa la acreditación de que el beneficiario de la Ley 387 de 1997, se encuentra incluido en el Registro Nacional de la Red de Solidaridad Social.

Recientemente la circular 042 de 2002, se ocupa del tema señalando que los cobros sobre prestación del servicio de salud a población desplazada que: 1) no excedan el POS, 2) no se produzcan por servicios prestados dentro de los 3 o 6 meses de ayuda humanitaria y 3) no correspondan a afecciones inherentes a la condición de desplazamiento deben ser realizados a la ARS, en caso de encontrarse la persona anteriormente afiliada o al ente territorial de donde es oriundo. Así las cosas, el FOSYGA solo se hará cargo de un número limitado de casos y las ARS deberán asumir la responsabilidad que tienen con sus afiliados.

Adaptabilidad: En términos del derecho a la salud se traduce en la idea de cómo los establecimientos, servicios y programas de salud deben ser respetuosos de la ética médica y de procedimientos culturalmente apropiados, es decir, que tanto en la formulación como en la puesta en marcha de programas y políticas sean considerados aspectos diferenciales que prevalezcan frente a la imposición de procesos y prácticas homogéneos. Es el sistema de salud el que debe adaptarse a sus destinatarios y no ellos al sistema.

Una vez se ha verificado la inclusión de la población en situación de desplazamiento en el SUR, lo prescrito es que el solicitante sea atendido en el servicio que requiera. Como ya se indicó, la atención en salud a la población en situación de desplazamiento debe ser de carácter integral⁴⁷. Esto se traduce en una responsabilidad endilgada tanto a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud como a las demás que conforman el sistema de atención integral en este componente, de ofrecer y hacer efectivo un servicio de salud en el que se contemplen aspectos de atención nutricional y psicosocial, consultas, procedimientos, tratamientos, rehabilitación, ayuda diagnóstica y medicamentos, entre otros.

La persona en situación de desplazamiento debe ser cobijada, habida cuenta de la carencia de medios económicos por la que atraviesa, por programas o políticas que estipulen exenciones y subsidios en el pago de servicios en salud, así como por la provisión de medicamentos esenciales. Como ya se dijo, luego del desplazamiento la persona carece de los más mínimos medios económicos para cubrir los gastos que puede acarrear el tratamiento de enfermedades o dolencias, generalmente originadas como consecuencia de los actos de violencia. Poco o nada se soluciona cuando el paciente conoce, gracias al diagnóstico, el origen de sus afecciones pero no puede acceder a los medicamentos para su tratamiento. Esta es una queja generalizada entre la población desplazada. El estudio de caso del restablecimiento que se desarrolla con población desplazada y población pobre residente en el municipio de Arjona (Bolívar), mostró que si bien antes del desplazamiento un 38% de la población desplazada debía comprar sus medicamentos, luego del desplazamiento el total de la población encuestada señaló no poder adquirir los medicamentos y dentro de ese total un 85% manifestó verse supeditada, para conseguirlos, al suministro que hace la EPS, que como todos manifestaron cada vez es más deficiente.

Calidad: La noción de calidad en el marco del derecho a la salud se encuentra estrechamente ligada al elemento de la disponibilidad. Así, como ya lo anotamos,

⁴⁷ Así el Acuerdo 165 de 2.000 CNSS, proyecta su concordancia con la Ley 100 de 1993 en sus artículos 153 num 3 y 162. A su vez, estas disposiciones guardan coherencia con lo estipulado en la Constitución Nacional en su artículo 49 y en instrumentos internacionales como los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (19), Observaciones Generales Nos. 12 y 14 del Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales, Artículo 2 PIDESC, Convención Sobre los Derechos del Niño Artículos 4, 24 y ss.

no es suficiente que exista cobertura en materia de infraestructura, programas y personal en el área de la salud, sino que de ellos pueda ser demostrable su idoneidad. Como factor de relevancia, el elemento de calidad también abarca la participación de la población en la toma de decisiones que se relacionen con el derecho a la salud, y los canales que para ello acondicione el Estado. La calidad, se refiere también a la oportunidad y la pertinencia como elementos transversales a toda la dinámica del sistema de salud.

La etapa de atención humanitaria de emergencia, fase con la que se inicia el restablecimiento, es considerada tanto por la ley 387 de 1997 como el Decreto 2569 de 2000, como aquella en que se presta “la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”.

La prestación de la atención humanitaria de emergencia es a su vez divisible en tiempos de ejecución. Un tiempo inicial es el de la atención inmediata o de urgencia, la cual se proporciona durante las primeras 72 horas posteriores a la ocurrencia de los hechos ⁴⁸ y hasta por 15 días, término este que se ajusta al periodo de tiempo que el sistema ha considerado prudente para la definición de la inscripción en el SUR. El carácter que se otorga a la atención en salud en esta fase es de prestación inicial de urgencias, cubre atención médica, exámenes diagnósticos, intervención quirúrgica suministro de medicamentos, vigilancia epidemiológica, control de enfermedades transmisibles y, tal como lo prescriben el artículo 168 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, debe ser gratuita⁴⁹.

Tanto de la Guía de Atención Integral a la Población Desplazada - GAIPD -como de la normatividad creada respecto del tema se deriva que, transcurridos los 15 días de la etapa inicial, y una vez inscrita en el SUR, la persona desplazada debe ser ubicada en un nivel de atención en salud de cubrimiento integral. En otras palabras, el objetivo ya no es la intervención de crisis mediante acciones de socorro sino el recobro o la creación de condiciones de salud que respondan a la esencia de su concepto más integral en la perspectiva de derechos humanos⁵⁰.

⁴⁸ Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento Interno Forzado por el Conflicto Armado. Estrategias para el Mejoramiento de los Programas de Atención Humanitaria de Emergencia. Bogotá, República de Colombia, Presidencia de la República, Red d Solidaridad, 1999

⁴⁹ La estipulación consignada en estas normas es proyección del artículo 49 de la constitución política colombiana, el cual es a su vez desarrollo de los compromisos internacionales establecidos por el Estado colombiano en instrumentos como la Carta Social Americana (art. 22)

⁵⁰ En este sentido la Constitución de la Organización Mundial de la Salud ha precisado que “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades, así mismo el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr”. Citado por Parra, O. en *Protección Constitucional del Derecho a la Salud*. Defensoría del Pueblo. Bogotá. 2002. Mimeo

La idea es que este mismo tipo de atención sea el que se siga ofreciendo a la persona desplazada y su grupo familiar, una vez incorporados al sistema general de seguridad social en salud.

Durante el proceso de restablecimiento los instrumentos y mecanismo supuestos para la atención en salud a la población desplazada son los mismos disponibles en la fase de emergencia, solo que, ya en esta fase el conjunto de servicios es más amplio, guarda un carácter integral y su prestación y organización tienen en la incorporación o reincorporación definitiva de la persona al sistema, su razón de ser.

Personas en situación de desplazamiento no afiliadas a ningún régimen en salud.

Para acceder al servicio de salud, la persona en situación de desplazamiento debe solicitar a la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social, una carta, nota o certificación⁵¹ en cuyo contenido se haga constar que el solicitante se encuentra incluido en el Registro Único de población desplazada. Con el documento, las personas deben acercarse a las IPS designadas para su atención por las Direcciones Departamentales de Salud. La IPS debe llevar a cabo una segunda verificación de la inclusión del interesado en el Registro Único de Población Desplazada comunicándose telefónicamente, o por cualquier otro medio, con la unidad territorial de la Red de Solidaridad Social de su jurisdicción. El nombre del funcionario de la Red que confirma la inclusión del interesado en el Registro Único, así como el nombre e identificación del desplazado deben ser consignados en la planilla del Registro de Población Desplazada Atendida⁵². Este procedimiento se realiza solo por una vez. Posteriormente, la IPS debe revisar su propio Registro para hacer la verificación.

Personas en situación de desplazamiento que se encontraban afiliadas antes del suceso al régimen subsidiado en salud.

⁵¹ Así también se tiene que “A través de la Circular 025 de 1997, el Ministerio de Salud informó a los gobernadores, alcaldes y demás autoridades y entidades pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud, que en relación con la cobertura de la sub cuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía Fosyga, era necesario que existiera una acreditación de víctima expedida por los *Comités Regionales y/o Locales de Emergencias*, en las que debía certificarse la calidad de afectada de las personas. Esto debía realizarse a partir de un censo de las mismas durante los primeros 8 días calendario a partir de la ocurrencia del evento. No obstante, los Comités debían obtener refrendación de estos censos por la máxima autoridad de salud local de la zona de influencia del desastre. Además se indicó que en el evento de un suceso de terrorismo los alcaldes de la respectiva localidad, están en el deber de informar del hecho de manera inmediata al Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA y elaborar el respectivo censo”.

⁵² Ver Circular Conjunta expedida por el Viceministro de Salud y el Director General de la Red de Solidaridad Social el 17 de agosto de 2001, en el cual se expone el formato de planilla mencionado.

En este caso, la población desplazada se encontraba, antes del desplazamiento, vinculada al sistema de seguridad social en salud a través del régimen Subsidiado, la afiliación deberá mantenerse hasta su vencimiento⁵³. Además, la persona en estas condiciones puede acceder a los servicios del régimen vinculado, prestados por Empresas Sociales del Estado. Para ello, deberá presentar su carné de afiliación a las autoridades municipales de salud del municipio de reubicación, con el objeto de ser atendido con carácter prioritario e incluido en las ampliaciones posteriores de cobertura que realice el municipio, en una estrategia que busca dar continuidad y sistematicidad a la prestación del servicio⁵⁴. Por otra parte si la persona o el hogar en situación de desplazamiento escoge la opción del retorno, el municipio de origen de la afiliación deberá reservar los recursos financieros correspondientes a la Unidad de Pago por Capitación de las personas desplazadas y mantener su afiliación al sistema.

Las acciones no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado de este grupo poblacional son financiadas mediante los recursos de la subcuenta ECAT, del FOSYGA, para lo cual la IPS debe facturar la atención brindada directamente a este último, siguiendo para ello los procedimientos señalados en el Caso 1.

Las personas en situación de desplazamiento que se encontraban afiliadas antes del suceso al régimen Contributivo.

Según la Guía de Atención Integral a la población desplazada por la violencia⁵⁵, en los casos en que la persona estuviera, previo al desplazamiento, vinculada a través del Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud y a su vez contara con la capacidad económica para continuar cotizando, el acceso y la prestación efectiva de los servicios de salud a que tiene derecho, debe ser garantizado por la EPS del lugar de origen (si retorna) o en aquella del lugar de reubicación en el caso respectivo. Si por el contrario la persona no cuenta con la posibilidad económica que le permita continuar cotizando, pierde su calidad de afiliada al Régimen Contributivo, pero, tal y como lo prevé la Ley 100 de 1993 en su artículo 157, dado que la persona debe seguir vinculada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, es deber de las autoridades correspondientes afiliarle al régimen subsidiado⁵⁶.

Si bien las estrategias en salud y bienestar deben dirigirse a la consecución de soluciones definitivas, como, por ejemplo en este caso, el tendido de redes de acueducto y alcantarillado, la búsqueda debe acompañarse de manera paralela

⁵³ Al respecto el acuerdo 77 de 1997 del CNSSS, en su artículo 28 estipuló: “cuando una persona fije su residencia en un municipio diferente al que se afilió al régimen subsidiado e informe de este hecho a la ARS a la que pertenece tendrá derecho a recibir servicios de salud por parte de la red pública del municipio al que se traslada, con cargo a los recursos de la ARS, a las tarifas establecidas en el Decreto 2423 de 1996 o las normas que lo adicionen o modifiquen, hasta que se venza el periodo de contratación respectivo”.

⁵⁴ Acuerdo 77 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, artículo 28.

⁵⁵ GAIPD. Capítulo. Protocolo para la gestión de programas de restablecimiento. Bogotá 2002. Pág. 70

⁵⁶ *Ibidem*

con operaciones de resultado inmediato y de carácter preventivo. Las contrariedades y afecciones sufridas por la población denotan una clara omisión respecto de las obligaciones relacionadas con la prevención de enfermedades y en general respecto de la salud pública. Acciones de este tipo deben tornarse agresivas y constantes.

De otro lado, uno de los requisitos para la prestación de un servicio de salud integral, es la disposición de espacios e infraestructura adecuados. Si bien sabemos que en el caso de la población desplazada la situación se torna realmente crítica, no es menos cierto que la crisis que se presenta en materia de infraestructura hospitalaria es generalizada, y que las soluciones posibles comportan como condición sine qua non el desarrollo de políticas de reconversión y reingeniería institucional, resultado del análisis objetivo e integral del sistema de seguridad social en salud. No obstante, en el contexto del restablecimiento de las condiciones de vida de la población desplazada han sido trazados vínculos con organismos internacionales que representan de algún modo la superación de este tipo de obstáculos. Es el caso del Convenio establecido por la RSS y la OIM y mediante el cual la entidad desarrolla proyectos de dotación, atención primaria y vigilancia en salud pública que cubre la extensión de seis departamentos⁵⁷.

1.8.3.- Derecho a la Vivienda: La realización del derecho a la vivienda, integrada a la concreción de otros derechos como la alimentación y la salud, representa para el individuo la garantía de consolidación de condiciones de calidad de vida. La vivienda se constituye entonces en un componente de fundamental importancia porque agencia el asentamiento, ayuda a construir o fortalecer lazos sociales y de arraigo, brinda protección, abrigo, intimidad y seguridad al hogar, y es el punto de referencia para la integración de los miembros de la familia con su entorno inmediato.

El desplazamiento forzado vulnera el derecho a elegir la propia residencia, y en atención a su responsabilidad por la ocurrencia de los eventos de desplazamiento individual o masivo, el Estado colombiano debe garantizar y proteger tal derecho. Con todo, la política pública diseñada e implementada para restituir el derecho a la vivienda de los desplazados forzados en Colombia no está arrojando los resultados esperados, de modo que el derecho a elegir y a contar con una residencia adecuada, prioritario para quienes han perdido su familia y sus bienes, al quedar desprotegidos por eventos fuera de su control, no está siendo debidamente realizado.

El fenómeno del desplazamiento no sólo genera impactos negativos en la realización de derechos como la salud, la educación y el trabajo, sino que también ocasiona, a través de la inducción de flujos migratorios y procesos de

⁵⁷ Red de Solidaridad Social – ACNUR. Balance de la Política de Atención al Desplazamiento. Interno Forzado en Colombia 1999-2002. Mimeo

reordenamiento territorial, efectos nocivos en la garantía y el goce efectivo del derecho a la vivienda. Para enfrentar estos resultados, el Estado colombiano ha establecido un marco normativo específico que define la política pública en materia de vivienda para la población desplazada.

El documento ONPES 3157 de 1999 menciona la responsabilidad que recae sobre la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y la Dirección Nacional de Planeación, de elaborar un diseño operativo flexible para que la población desplazada acceda a vivienda rural o urbana. Tal esquema, indica el documento, debe contemplar la aceptación de los bienes inmuebles perdidos, la construcción o reparación de vivienda a través de programas como empleo de emergencia o alimentos por trabajo, y la definición de mecanismos especiales para el acceso a créditos”⁵⁸

El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) expidió en diciembre 18 del año 2000 el Decreto 2620, mediante el cual reglamentó parcialmente la Ley 3ª de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990 en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar, y la Ley 546 de 1999 en relación con la vivienda de interés social. Esta normatividad, define conceptos en relación con la adjudicación del subsidio familiar de vivienda y recoge de manera detallada y extensa los requisitos y obligaciones a cuyo cumplimiento hay lugar en cada caso.

Asimismo, surge el Acuerdo 13 de 2000 del INURBE, que reglamenta los aspectos procedimentales para asegurar la aplicación del subsidio en zonas urbanas en programas y proyectos dirigidos a la población desplazada. No obstante, el CONPES 3115 de 2001 señala las dificultades que se han presentado para el acceso de la población desplazada a los diferentes bienes y servicios que conforman la oferta institucional, como la vivienda. Entre los obstáculos detectados, el documento enuncia la dispersión e insuficiente asignación de recursos, y recomienda un aumento en la destinación presupuestal para esos rubros.

Con este antecedente y conscientes de la particularidad que impone el fenómeno del desplazamiento a ese tipo de regulaciones, el Ministerio de Desarrollo Económico expidió en el año 2001 el Decreto 951 a través del cual fueron reglamentadas parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997 en materia de la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

⁵⁸ Referido en *Procesos de restablecimiento con población desplazada: reflexiones, avances y recomendaciones políticas*. Universidad Nacional de Colombia – Unidad Técnica Conjunta (Convenio Red de Solidaridad Social – ACNUR). Informe final, p. 71.

Este Decreto aclara que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie otorgado por una sola vez a los hogares colombianos. Por ello estipula:

- Los otorgantes del subsidio (el INURBE en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las áreas rurales).
- Las condiciones para ser hogar postulante del subsidio
- El registro en el RUPD como requisito para acceder a los programas
- Los componentes de los programas de retorno y reubicación
- La aplicación del subsidio en retornos:
 - a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares Propietarios;
 - b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios;
 - c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

En reubicación:

- a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;
- b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
- c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios.

- El valor a cubrir de las soluciones habitacionales en las áreas urbanas y rurales
- Estipulaciones para otorgar: (i) subsidio a la vivienda usada; (ii) subsidio al mejoramiento de vivienda; (iii) subsidio al arrendamiento; (iv) subsidio para adquisición de materiales de construcción.
- Valor del subsidio.
- Modalidades de postulación al subsidio.

El Decreto 951 presupone tanto la proyección de un esquema de subsidio a la demanda de vivienda rural y urbana como la estipulación de incentivos que involucren a la población desplazada en proyectos de ampliación de cobertura, alcantarillado y saneamiento básico, que beneficien a toda la población y sean apoyados a través de fondos especiales.

Finalmente, en cuanto al marco legal y reglamentario se refiere, se encuentra el Acuerdo 5 de 2002, que reglamenta los procedimientos y condiciones para el acceso y la aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana.

1.8.3.1.- Realización del Derecho a la Vivienda: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general No. 4. "El derecho a una vivienda adecuada" ha determinado los siguientes atributos o componentes:

- La seguridad jurídica de la tenencia comporta el goce y protección legal contra el desahucio, el desalojo forzado, el hostigamiento u otras amenazas respecto de la vivienda, sin tomar en cuenta el tipo de tenencia.
- La vivienda debe contar con servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. es decir, debe poseer condiciones para el acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, a energía para cocinar y otros usos domésticos, instalaciones sanitarias y de aseo, espacios adecuados de almacenamiento de alimentos, infraestructura de eliminación de desechos, drenajes y servicios de emergencia.
- Los gastos que genere el goce de la vivienda han de ser soportables. este componente se traduce en que los gastos personales y del hogar involucrado en el pago y sostenimiento de la vivienda, no deben comprometer ni impedir el logro y satisfacción de otras necesidades básicas.
- La vivienda debe ofrecer espacios adecuados y seguridad física a sus ocupantes, brindar protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento, u otras amenazas para la salud, protege de riesgos estructurales y de vectores de enfermedades, o en otros términos, debe ser habitable.
- La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda” y su ubicación debe permitir acceso a porciones de empleo, servicios de atención en salud, centros educativos y otros servicios sociales. en ese sentido, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados o en zonas de alto riesgo de desastres naturales.
- Otro aspecto significativo es el de la adecuación cultural. La forma de construir la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en las que se apoyan los programas de vivienda deben permitir la “expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”. en ese sentido, los avances tecnológicos y sus expresiones físicas no deben prevalecer sobre las costumbres de habitabilidad y de vida en comunidad que ancestralmente son practicadas por la población.
- Es fundamental la protección del lugar de residencia contra interferencias arbitrarias e ilegales. el lugar de residencia, propio o alquilado, no debe ser sujeto de intromisiones ilegales o arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia.
- Finalmente, los estados están obligados a tomar las medidas necesarias para evaluar el impacto de la falta de vivienda adecuada y “proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de la sociedad que se encuentran en una

situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda”. A partir de los resultados de tal insumo deben ser formuladas las políticas de mejoramiento y avance para la realización del derecho a la vivienda.

En el caso del desplazamiento forzado, el derecho a la vivienda se entiende realizado, de acuerdo con los aportes de Michael Cernea, si la política pública contribuye a superar el estado de vulnerabilidad de la población desplazada. Es decir, si por un lado supone la reinserción de dicha población en la esfera socioeconómica sin reducir las posibilidades de realización de otros derechos, como la salud o la educación de los niños, y por otro lado, si detiene el continuo empobrecimiento de ésta.

En ese sentido, las diferentes alternativas contempladas en la legislación nacional deben orientarse a la provisión de viviendas en tanto que lugares de asentamiento, unidades de protección de la intimidad familiar y ejes de acceso a empleos, a fin de dar cuenta de forma adecuada de las obligaciones específicas contraídas por el Estado colombiano. Además, el desarrollo de la política pública debe traducirse en la eficaz protección de los bienes dejados o adquiridos por los desplazados como consecuencia de los eventos de desplazamiento –entre los cuales se encuentran las viviendas–, de ahí que sea relevante la restitución de la propiedad o la compensación por pérdida.

En términos generales se puede hablar de vivienda adecuada cuando de ella son predicables los atributos de: 1) legalidad en la tenencia, 2) disponibilidad de servicios, 3) materiales adecuados y de calidad, 4) instalaciones e infraestructura adecuados y de calidad, 5) precio asequible, 6) gastos soportables, 7) idoneidad para ser habitada⁵⁹, 8) ubicación respecto del sitio de trabajo y/o de centros educativos o de salud y 9) idoneidad cultural⁶⁰.

Son varias las dificultades que pueden ser enumeradas en la ruta de acceso a soluciones de vivienda integrales por parte de la población desplazada. La mayoría de ellas responden a la incapacidad del sistema instalado para dar cobertura a la demanda⁶¹, la inversión insuficiente de recursos para atender las

⁵⁹ En este componente se miden parámetros como seguridad física de quienes la habitan, espacio adecuado, resguardada de cambios climáticos inesperados y de amenazas a la salud, y condiciones que permitan el fácil acceso a personas discapacitadas, niños, enfermos mentales, ancianos y enfermos terminales.

⁶⁰ Componentes citados por Suárez H. y otros en *Derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de desplazamiento forzado: conceptos, criterios e indicadores básicos de la realización de los derechos a la Educación, Salud, vivienda y Tierras*. Defensoría del Pueblo – Acnur – Codhes. Bogotá Agosto de 2002, p. 78

⁶¹ Un buen ejemplo de ello son las propias expectativas del Estado colombiano. Como ha quedado recogido en el *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999 -2002*, “Las metas cuantitativas establecidas para el período 2000-2002, en el contexto de operaciones integrales de retorno o restablecimiento, consistían en otorgar subsidios a 53.366 familias para el arriendo de vivienda, mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de viviendas urbanas y rurales, frente a una demanda estimada en 155.000 familias (es decir, con una cobertura del 34%)”.

necesidades de vivienda e infraestructura y el surgimiento de desplazamientos intraurbanos.

Así mismo, en ocasiones el marco normativo se determina como un obstáculo por sus formalidades, procedimientos y requisitos, y las familias desplazadas se ven abocadas a enfrentar muchas contrariedades para conseguir, por otras vías, vivienda adecuada y asequible en las ciudades y localidades a donde arriban.

Una de ellas es la incompatibilidad respecto de las características de hábitat y vivienda que la localidad receptora les ofrece⁶². De otra parte, dado que en su gran mayoría las migraciones son del campo a la ciudad, las personas se enfrentan a la imposibilidad de vincularse a actividades económicas urbanas, y en general a cualquier actividad que les permita generar ingresos para poder sufragar los costos de una vivienda digna, debiendo acceder a alternativas como el arriendo de casas o habitaciones en zonas de riesgo, o no legalizadas, de reserva etc. En otras palabras, “la solución que la población desplazada está dando a su problema habitacional en el corto plazo, genera altos costos sociales en el mediano y largo plazo”⁶³, representados en efectos perjudiciales sobre el ambiente y la salud pública, además de las erogaciones adicionales que demandan los programas de mejoramiento o reubicación de viviendas.

La capacidad de la respuesta institucional es rebasada por las dimensiones del fenómeno, entre otras cosas, por la crisis fiscal que se afronta y las rigideces de la estructura administrativa. Mientras tanto, las personas desplazadas se concentran en los grandes centros urbanos y el campo se desocupa de manera vertiginosa. Se han incrementado en el ámbito municipal los problemas urbanísticos, toda vez que existe una alta demanda sobre nuevos suelos para poblar⁶⁴, y por esta razón, sobre la apertura de nuevas redes de agua potable, estructura y planes de saneamiento básico, transporte, salud y educación.

Las viviendas que terminan habitando los desplazados se caracterizan, en la mayoría de los casos, por no disponer de especificaciones mínimas de servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad en los materiales y el terreno, tamaño y separación de espacios⁶⁵, haciendo, por ejemplo más fácil la transmisión de enfermedades de tipo endémico.

⁶² Aquí se hace alusión a la diferencia de los referentes sociales. Mientras en las áreas urbanas se hace indispensable la disponibilidad y acceso a servicios públicos, transporte, equipamientos sociales, etc, en el área rural los requerimientos de espacio y acceso son otros y están determinados por la vocación agrícola, la utilización del suelo y la conservación del medio ambiente.

⁶³ Bolaños, G. *et. al*, “Manual de gestión del programa de vivienda usada para la población desplazada: Informe Final”. Bogotá: Presidencia de la República- Red de Solidaridad Social, septiembre de 2002, pag. 6.

⁶⁴ El Estudio de Caso realizado en el municipio de Arjona (Bolívar), en el contexto de este proyecto, es buen ejemplo de ello. La población desplazada se ha venido asentando de manera paulatina, invadiendo terrenos, habitando en casas o soluciones habitacionales construidas con materiales perecederos o no convencionales como latas, plástico o bahareque, sin servicios públicos domiciliarios, alcantarillado ni equipamientos de ninguna naturaleza, tampoco son cobijados por programas de saneamiento básico.

⁶⁵ O estándares básicos de confort.

Adicionalmente, la falta de seguimiento de la implementación de la política pública, en la práctica, ha generado que las soluciones temporales, como los albergues, se terminen convirtiendo en soluciones definitivas. Así ha sucedido, por ejemplo, con el albergue para noventa personas conocido como Villa España en Quibdó (Chocó), construido por la Cruz Roja española en el año 2000. Allí continúan viviendo muchas personas en situación de desplazamiento, incluidas algunas de las beneficiarias con la sentencia T-093/02 de la Corte Constitucional. En el caso de los albergues temporales, estos no siempre cumplen con los criterios establecidos por el Comité de Derechos en sus observaciones generales, esto es, disponibilidad de servicios, idoneidad para ser habitados –lo que incluye un espacio adecuado y de fácil acceso, especialmente para los más vulnerables, entre los que se destacan los ancianos y los discapacitados–, ubicación adecuada respecto de servicios de salud y educacionales y empleos, y la idoneidad cultural.⁶⁶

Por otro lado, los proyectos de autoconstrucción, en los que en algunas ocasiones participa el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con su programa de “alimentos por trabajo”, no siempre han sido experiencias para replicar debido a los altos costos de producción de las viviendas y al poco o ningún valor agregado de la actividad laboral.

De acuerdo con un estudio adelantado por la RSS, las acciones y medidas impulsadas por el gobierno nacional a través del desarrollo normativo en vivienda para la población desplazada, no han sido exitosas en su implementación básicamente porque:

- El Estado ha hecho un énfasis fuerte en la atención humanitaria de emergencia, mientras la fase crucial de la consolidación socioeconómica no ha sido abordada en toda su dimensión.
- Los procedimientos, programas y mecanismos establecidos son homogéneos, y no tienen en cuenta enfoques diferenciales relacionados con el tipo de desplazamiento.⁶⁷
- “Las acciones diseñadas por el Estado están en su mayoría pensadas para operar en circunstancias de normalidad (...) el sistema jurídico y los instrumentos diseñados generan, en forma constante, rigidez de la acción y

⁶⁶ Véase Valencia Villa, Alejandro (comp.), *Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*. Bogotá: OACNUDH –ACNUR –CODHES, 2001, pp. 92 –93.

⁶⁷ A saber, temporales –que suponen una posibilidad de retorno–, definitivo –que imponen la reubicación en otros territorios o en ciudades– e intermitentes –con retornos y nuevos desplazamientos–.

entran en contradicción con los objetivos de su intervención en el plano humanitario”⁶⁸

- Perviven las restricciones fiscales y la falta de coordinación interinstitucional.
- No existe un plan para la integración social, económica, política y cultural que contemple e incluya a la población desplazada en una visión sistemática y no aislada como se ha venido dando.
- La respuesta de las entidades territoriales no ha sido satisfactoria. Se considera que el problema del desplazamiento es coyuntural, que los desplazados son portadores de violencia y que es el gobierno nacional quien debe asumir su solución. No obstante, en los casos en que las autoridades municipales asumen en su agenda el tratamiento y los planes para la contención y asunción del problema, no cuentan con la capacidad técnica, institucional, de recursos humanos y financieros.
- La fase de transición dentro de la ruta del restablecimiento se traduce en una etapa en que el sistema colapsa, la persona desplazada ya no cuenta con la posibilidad de recibir los beneficios de la atención humanitaria de emergencia y los niveles de realización en todos los derechos son bajos o casi nulos. En esta fase pueden transcurrir de 6 meses a 2.5 años en promedio.

Como puede observarse, es justamente en la implementación de las políticas donde el Sistema de Atención Integral se hace incapaz y débil. La política del subsidio familiar de vivienda –SFV- no es la excepción, y frente a su funcionalidad puede afirmarse que no se tiene claro si la respuesta habitacional para este grupo poblacional es la compra de vivienda o el acceso a ella. Es decir, si la solución es hacer propietarios o no a los desplazados. Si el objetivo es mejorar las condiciones de habitabilidad, las distintas alternativas de la tenencia pueden ofrecerla y no sólo la compra o adquisición.

De otra parte, al pretender convertir a los desplazados en propietarios el Estado presiona el acceso de éstos a las viviendas de interés social, olvidando que ello acarrea sin lugar a dudas fuertes choques culturales, no sólo por los espacios limitados en los que ahora han de desenvolverse sino también por la alta densidad demográfica de las zonas en las que tales viviendas se encuentran.

En términos generales, las políticas públicas de vivienda para población desplazada en el cuatrenio anterior lograron⁶⁹:

⁶⁸ En *Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia. No. 01*. Bogotá, Defensoría del Pueblo, abril de 2002.

⁶⁹ Documento de Empalme. Red de Solidaridad Social, septiembre de 2002

- La reglamentación y establecimiento de los procedimientos y requisitos para el acceso de la población desplazada al programa de Subsidio Familiar de Vivienda de responsabilidad de las entidades del orden nacional. Se logro la emisión de Leyes, Decreto, Acuerdos y Resoluciones que ofrezcan procedimientos y requisitos especiales de atención en vivienda a la población desplazada: Decreto 951/2001, Ley 708/2001, Decreto 933/2001, Decreto 2882/2.001, Decreto 724 /2002, Resolución 0075/2001, Resolución 1240/2001, Resolución 132/2002, Acuerdo 13/2001 y Acuerdo 05/2001.
- La promoción de la participación de los entes territoriales y las organizaciones de cooperación internacional para consolidar una oferta de vivienda para población desplazada. Se logró la participación de aportes en efectivo del OIM, aportes en materiales de construcción de CHF, aportes en terrenos urbanos de los entes territoriales y ONG y aportes para la construcción de edificaciones comunitarias para el servicio a la vivienda y la producción por parte de la FUPAD, para un total de 60 proyectos apoyados.
- La identificación de fuentes de financiación para apoyar la adquisición, construcción, arrendamiento o construcción de soluciones de vivienda. En este sentido de lograron financiar 12.337 hogares desplazados por la violencia para la adquisición, de vivienda usada o arrendamiento de vivienda con el Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el INURBE o el Banco Agrario en 291 proyectos, de los cuales el 65% están en áreas urbanas y el 35% en áreas rurales, con una cobertura de 154 municipios en 22 departamentos. El 7% de los proyectos ha sido para retorno y se atendieron 47 predios del INCORA.

No obstante estos avances en la definición de instrumentos y estrategias para el acceso especial de la población en situación de desplazamiento a soluciones de vivienda, su aplicación y ejecución, como ya se ha anotado, presentaron dificultades como las siguientes⁷⁰:

- El Gobierno Nacional no cumplió con las colocaciones de recursos enunciadas en el CONPES 3115/01 para el Subsidio Familiar de Vivienda en áreas urbanas, a la vez que para la vigencia 2.002 no fueron apropiados en las entidades correspondientes los recursos acordados en dicho CONPES.
- Si bien el Gobierno Nacional expidió el Decreto 951/01, el cual define la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda para la atención de la población desplazada, el instrumento financiero no fue creado para responder a las necesidades que permita la atención diferencial en sus diferentes etapas como son: i) Prevención, a través de la protección de bienes patrimoniales en zonas urbanas; ii) Atención humanitaria de emergencia, a través de estrategias flexibles que permitan la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales,

⁷⁰ *Ibidem*

así como el pago, construcción o habilitación de espacios que brinden alojamiento transitorio en condiciones dignas y; iii) Estabilización socioeconómica que debe facilitar las acciones de retorno o reubicación de la población desplazada con el programas especiales de vivienda.

Las Nuevas Políticas Públicas: El actual gobierno, a partir de la reorganización institucional del sector y la liquidación de entidades como el INURBE, ha definido establecer convenios con las Cajas de Compensación Familiar, con el propósito de disminuir los costos operativos del subsidio familiar de vivienda y dar mayor transparencia al proceso de asignación⁷¹. Bajo este esquema, las Cajas de Compensación Familiar recibirán las postulaciones de los hogares, verificarán y clasificarán la información, y darán la orden de desembolso de los subsidios familiares de vivienda. Los subsidios para vivienda rural seguirán siendo administrados por el Banco Agrario.

La selección de los beneficiarios a los subsidios familiares de vivienda se realizaba mediante la aplicación de una fórmula de calificación directa que favorecía a los hogares más vulnerables y a quienes realizaban un mayor esfuerzo de ahorro programado. El nuevo Plan de Desarrollo introduce modificaciones en la calificación en los siguientes términos: i) se le dará una ponderación equivalente a las variables de caracterización socioeconómica y a las de esfuerzo familiar; ii) se incluirá la presencia en el hogar de personas discapacitadas y de la tercera edad dentro de las variables de caracterización socioeconómica; y iii) se modificará la medición de la variable “cumplimiento compromiso de ahorro” para incluir el comportamiento histórico de los saldos de las cuentas de ahorro programado.

Por otro lado, en el capítulo sobre la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado de las Bases del Plan de Desarrollo se menciona que el Gobierno nacional definirá un esquema de subsidios de vivienda, en el marco de un programa piloto de retorno, que incluye las modalidades de arrendamiento, adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, y reconstrucción de vivienda. Para la aplicación de estos subsidios se aplicará una fórmula de calificación que tendrá en cuenta las condiciones de tenencia del hogar en el momento del desplazamiento, el nivel de vulnerabilidad, el tipo de jefatura y el tiempo de desplazamiento, entre los principales aspectos.

Esta política pretende superar el esquema de los subsidios directos a la demanda. Sin embargo, la propuesta de experiencia piloto de retorno al Oriente Antioqueño parece estar más dirigida a la asignación de un subsidio para arrendamiento por tiempo limitado, que a la provisión de soluciones de vivienda digna en los términos de asequibilidad y adaptabilidad.

⁷¹ Bases del Plan de Desarrollo 2002 – 2006: Hacia un estado Comunitario, DNP.

Para el 2003, el Gobierno nacional dispone únicamente de 21.000 millones de pesos para subsidios familiares de vivienda. Estos recursos serán asignados a proyectos cuyos oferentes sean los alcaldes municipales, quienes tendrán además que garantizar la cofinanciación de los mismos. Esta oferta general de subsidios no incluye una partida específica para población en situación de desplazamiento. Los proyectos para esta población concursarán por los mismos recursos que la población no desplazada, aunque en la calificación de los proyectos se tendrá en cuenta la inclusión de familias desplazadas.

Si bien el Plan Nacional prevé otras opciones, las limitaciones presupuestales y la ausencia de políticas claras y específicas para la población desplazada reducen las posibilidades reales de realización del derecho a la vivienda digna para esta población.

1.8.4.- Derecho al Trabajo. A la luz de los instrumentos internacionales, como la Declaración de Filadelfia, el derecho al trabajo está relacionado con la realización de un nivel de vida adecuado. Esta Declaración señala “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”, así mismo insta a las naciones del mundo a desarrollar programas de pleno empleo, productivo y plenamente elegido que eleven el nivel de vida de las personas⁷².

Por su parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”⁷³. Igualmente prohíbe toda forma de discriminación en el empleo, señala que el salario debe ser igual al trabajo realizado, y que los individuos tienen derecho de asociación en un sindicato para la defensa de sus intereses.

Frente a la libertad de elección consagrada en los derechos humanos, el Artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre puntualiza la libertad de elegir como la libertad de seguir la propia vocación, siempre y cuando lo permitan las condiciones existentes de empleo”⁷⁴. La Declaración sobre el

⁷² Declaración de Filadelfia, 1958

⁷³ Declaración de los Derechos Humanos. Artículo 23.

⁷⁴ Declaración Americana de los Derechos del Hombre. Artículo 14

Progreso y Desarrollo en lo Social señala que el desarrollo social exige que se garantice a toda persona el derecho a trabajar y a elegir empleo libremente.⁷⁵

En el Pacto Internacional de los Derecho Económicos, Sociales y Culturales se subraya la necesidad de salvaguardar el derecho a trabajar, de modo que todos tengan la oportunidad de ganarse la vida, logrando con esto el bienestar social y económico que las personas necesitan para desarrollarse en toda sociedad. Adicionalmente, señala que para lograr la efectividad de este derecho, los estados deberán adoptar medidas tales como: “Orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”⁷⁶

En lo referente a los objetivos de las políticas de empleo y ocupación, el Convenio 122 de la OIT define las siguientes metas:

1. Se garantizará el trabajo para todas aquellas personas que estén en edad de trabajar y lo busquen, y todas las condiciones para que la población que desee ocuparse lo haga.
2. Se garantizará la aceptabilidad (calidad) de dicho trabajo u ocupación, en términos de productividad, sostenibilidad
3. Se garantizará la total accesibilidad, para escoger empleo u ocupación. Cada trabajador tendrá las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tenga en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

Las políticas de empleo y ocupación deberán tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales”.

El desplazamiento forzado por el conflicto armado se constituye en una vulneración sistemática de los todos los derechos humanos y dentro de estos, el derecho al trabajo, el cual se encuentra reconocido y protegido por la Constitución política de Colombia en el Artículo 25, que señala al trabajo como un “derecho y una obligación social que debe gozar de especial protección del Estado; esto conlleva a que el estado tiene la obligación de restituir este derecho en condiciones de dignidad y justicia”⁷⁷. Así mismo, el Artículo 334 señala que el

⁷⁵ Declaración sobre progreso y desarrollo en lo social. NACIONES UNIDAS. 1969

⁷⁶ Pacto de los derechos Económicos Sociales y Culturales. PIDESC. Artículo 6. Parte III

⁷⁷ Constitución política de Colombia. Artículo 25.

estado debe garantizar el pleno empleo a la población y asegurar el acceso a bienes y servicios básicos.

Por otra parte, la jurisprudencia en torno al derecho al trabajo de la población en situación de desplazamiento ha reiterado las obligaciones del Estado con los desplazados internos en lo concerniente a la restitución del derecho al trabajo. En la sentencia T-98 de 2002, al referirse al derecho al trabajo de la población en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional señala que “es deber el proveer los mecanismos necesarios tanto en empleo como ocupación que, obligados los desplazados a buscar otra ocupación para sobrevivir, hay que darles elementos que les ayuden a ingresar al mercado laboral, y a fomentar proyectos específicos”⁷⁸. La sentencia SU 360 de 1999, por su parte, establece los parámetros, a la luz de los instrumentos internacionales, desarrollados por la OIT, para la realización de una correcta política de empleo dirigida a la población vulnerable.

La Ley 387 desarrolla los parámetros del Plan Nacional de Atención Integral a la Población desplazada, que en lo referente a la estabilización socioeconómica, establece como objetivo: “Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que creen sus propias formas de subsistencia”⁷⁹, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.”⁸⁰

El Artículo 17 sobre la consolidación y estabilización socioeconómica, establece medidas de corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de generar condiciones de sostenibilidad económica y social, en el marco del retorno voluntario y la reubicación, en zonas rurales y urbanas. La oferta para la estabilización económica comprende:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer

⁷⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-098 del 2.002

⁷⁹ En el Plan Estratégico para Manejo del Desplazamiento Interno Forzado, el objetivo de la estabilización socioeconómica consiste “en generar alternativas económicas y de subsistencia durables y sostenibles para las personas, familias y comunidades desplazadas, dentro de una concepción no asistencialista. Está basada en la identificación y fortalecimiento de sus propias capacidades, y está dirigida al fortalecimiento del capital humano y social de la población desplazada y a la generación de alternativas productivas que les permitan garantizar sus propias formas de subsistencia.”

⁸⁰ Ley 387 de 1997. Artículo 10.

y las personas de la tercera edad, y

6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social⁸¹

En el entendido que el proceso de restablecimiento debe implicar una oportunidad de desarrollo, el concepto de autosuficiencia tiene un alcance mucho más amplio, que el logro de la capacidad para autoabastecerse de los bienes y servicios mínimos para garantizar la supervivencia. En este sentido, los alcances del concepto son mayores e implican la capacidad de los individuos de agenciar su propio proyecto de vida.

1.8.4.1.- Realización del Derecho al Trabajo en Procesos de Restablecimiento: Disponibilidad.- El deber de disponibilidad implica el desarrollo de una oferta suficiente en cuanto a

la calidad y cantidad, que garantice las mismas oportunidades a todos los trabajadores, el desarrollo de programas de empleo y ocupación adecuada, según las características laborales de la población.

Implica también el desarrollo de oferta educativa de formación para el trabajo, y la infraestructura y capacidad técnica para llevar a cabo estos objetivos. En el caso de empleo rural, la disponibilidad se encuentra ligada a programas para el acceso a la tierra y su tenencia segura.

La oferta de trabajo para la población desplazada debe cumplir con los siguientes principios: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; garantía a la seguridad social, a la capacitación, al adiestramiento, al descanso necesario, protección a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Accesibilidad: El acceso es un elemento fundamental en la realización del derecho al trabajo. Comporta esencialmente el principio de no-discriminación, como lo menciona la Declaración de Filadelfia. El derecho debe realizarse sin distinción de raza, credo, sexo o procedencia. También comporta la libertad de elección del trabajo u oficio de la población.

En el caso de la población desplazada significa garantizar el acceso efectivo a los programas de empleo o autoempleo mediante el apoyo de alternativas productivas que permitan la generación de ingresos.

⁸¹ Ibid. Artículo 17

Un segundo aspecto, conexo al elemento de la disponibilidad, es el de la accesibilidad física. Esta se refiere a que la ubicación de la oferta laboral se encuentre cercana al lugar de residencia de la población.

Un tercer eje en la accesibilidad lo compone la asequibilidad. Se entiende como la posibilidad, en términos económicos, de acceder a los programas de capacitación laboral y empleo por parte de la población, para que esta se incorpore al empleo u ocupación.

Por último la obligación de accesibilidad en el derecho al trabajo comporta el derecho a la información, a solicitar, recibir y difundir información e ideas. Se involucran en este sentido, tareas como el impulso de programas de capacitación para el empleo, programas de empleo, créditos para fomentar la ocupación, etc.

Adaptabilidad: En términos del derecho al trabajo se traduce en que la oferta laboral debe reconocer y ajustarse a las diferencias poblacionales de aquellos que se encuentren en edad de trabajar. Tal es el caso de la flexibilización de horarios en el caso de las mujeres trabajadoras que enfrentan varias jornadas; metodologías de capacitación adaptadas a los niveles de escolaridad de la población, alternativas laborales que respeten la cultura y prácticas de la población, oferta laboral adaptada a los perfiles laborales de la población demandante, entre otras.

De otra parte es indispensable considerar las particularidades de la región en donde se desarrollan las actividades productivas. En la medida de lo posible, estas se deben encontrar enmarcadas e insertas en la realidad económica de la zona, a fin de garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las soluciones.

Aceptabilidad: La calidad, en el marco del derecho al trabajo, encuentra conexidad con la disponibilidad. El derecho a la calidad o deber de aceptabilidad, puede ser expresado en los términos del Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que reconoce el derecho al disfrute de condiciones de trabajo equitativas satisfactorias que aseguren:

- Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.
- Condiciones de existencia digna.
- La seguridad y la higiene en el trabajo.
- Igualdad de oportunidades para ser promovidos a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.
- El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de

- trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.
- El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección.
 - Seguridad social.
 - Orientación y formación profesional técnica.

1.8.4.2.- Realización del Derecho Laboral en la Política de Restablecimiento: Generación de Ingresos por Cuenta Propia.

Análisis de la Situación: La generación de trabajo por cuenta propia tenía como objetivo la recuperación de la estabilidad económica de la población desplazada, mediante el desarrollo de un proyecto productivo, de manera independiente. Las modalidades diseñadas por el anterior gobierno para esta alternativa fueron las siguientes; famiempresas, microempresas, empresas asociativas o proyectos productivos integrales.

Financiación de proyectos: La financiación de esta alternativa se diseñó como una estrategia combinada de capital semilla (no reembolsable), crédito y otros servicios de apoyo financiero y no financiero. En lo referente los servicios de apoyo financiero para proyectos productivos, la principal estrategia fue el Capital semilla, ejecutado por la RSS⁸². Esta tenía como finalidad proveer la capitalización para el inicio de la actividad productiva, según la naturaleza del proyecto (rural o urbana). La anterior estrategia estaba reglamentada por el Decreto 2569 y el Acuerdo 049 del Consejo Directivo de la Red.

A pesar que el diseño preveía la complementación de estos recursos con los de crédito y los provenientes de otras fuentes, en la práctica la mayor parte de los proyectos no contó con cofinanciaciones de recursos en efectivo (sino en bienes y servicios) que significaran la posibilidad de formular y ejecutar estrategias productivas de real impacto en la generación de ingresos de sus beneficiarios.

Debido a lo anterior la solicitud de financiación a la Red de Solidaridad Social, en especial en proyectos urbanos de tipo unifamiliar, siempre aspiraba al monto máximo. En este sentido, lo previsto en el Acuerdo 049, en el sentido de que el acceso dependía del valor de la alternativa productiva y no se otorgaba automáticamente a manera de subsidio fijo, devenía inaplicable.

⁸² Los recursos para el capital semilla provienen de los ingresos corrientes de la nación, el Fondo de Inversiones para La Paz, el Fondo Nacional de Calamidades, el Fondo DRI, cuyos recursos de hicieron disponibles a través del CONPES 3115 del 2.001 y FOMIPYME, cuyos recursos tienen destinación a financiar proyectos productivos urbanos.

La gestión y formulación de proyectos: El inicio de la estrategia de financiación de proyectos no contó con el compromiso y participación de las entidades que hacen parte del SNAIPD y de los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplaza. Esta situación y el débil proceso de selección de las entidades operadoras, que más adelante se tratará, ocasionó dos situaciones críticas:

- Los compromisos generados alrededor de los proyectos carecieron de verdadera fuerza vinculante. Como resultado, en más de una ocasión, los aportes no se hicieron efectivos. Un ejemplo de ello fue la no-disponibilidad de los terrenos ofrecidos para el desarrollo de proyectos de tipo agropecuario.
- La formulación de los proyectos careció de verdaderos soportes en aspectos técnicos y de mercadeo. En los proyectos unifamiliares, principalmente, la escogencia de la alternativa productiva dependía más de la voluntad, no informada ni asesorada de cada beneficiario, que de un estudio de factibilidad serio. En este último punto influyó fundamentalmente la falta total de recursos para factibilidad y pre - factibilidad.

La operación de los proyectos: Otra de las dificultades enfrentadas en la ejecución de los proyectos fue la débil capacidad e idoneidad de las entidades operadoras de los mismos. A pesar de que los lineamientos e instrumentos de política incluían una selección cuidadosa de las mismas, las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social carecían de los fundamentos técnicos necesarios para el análisis y viabilización de alternativas productivas.

Aún cuando en teoría esta misión debía ser cumplida por las entidades que conforman el Comité local de atención a la población desplazada y que tienen competencia en el tema, generalmente la responsabilidad era asumida por los coordinadores zonales de la Red de Solidaridad Social. A esta situación se sumaba la falta de entidades con experiencia en el trabajo con población desplazada y en el desarrollo de proyectos productivos, especialmente en el caso de las primeras experiencias, a finales del año 2000 y en el 2001.

Otros elementos que afectaron la ejecución de los proyectos fueron los problemas de orden público y el incumplimiento de los aportes por parte de los cofinanciadores.

El proceso de contratación: Las dificultades presentadas en esta etapa se caracterizaron por la ausencia de mecanismos ágiles de contratación para situaciones de emergencia. Era necesario surtir un excesivo número de instancias de decisión que, aunque en búsqueda de la transparencia, ocasionaban una demora excesiva en el trámite.

Los costos iniciales de formulación carecían de vigencia cuando estos eran finalmente aprobados. De esta manera, el logro de las metas inicialmente propuestas no se cumplía y se arriesgaba entonces la generación de ingresos suficientes para la subsistencia de los beneficiarios.

Por otro lado, transcurridos varios meses, incluso más de un año, desde la concertación de los proyectos, se hacía extremadamente difícil encontrar a los beneficiarios de los proyectos que habían realizado las solicitudes y gestiones iniciales. La anterior situación era aún más crítica en los proyectos de tipo asociativo.

En muchas ocasiones, los compromisos inicialmente adquiridos, como promesas de arriendo de terrenos o locales y aportes en efectivo de autoridades locales, ante la demora en la contratación de los proyectos, eran cancelados. Esta situación obligaba entonces a reanudar las gestiones.

Seguimiento y acompañamiento: El sistema de seguimiento a los proyectos, implantado por la Red de Solidaridad Social, aunque obtuvo logros importantes en cuanto a la ejecución física y financiera de los mismos, fue insuficiente en dos aspectos fundamentales:

De una parte, debido a restricciones presupuestales, el seguimiento se veía limitado a unas pocas visitas a terreno que generalmente se limitaban a la revisión de soportes de ejecución física y financiera. Esto impidió que se realizara una verdadera labor de supervisión fundamentada en el acompañamiento a las comunidades en su restablecimiento y en la vigilancia real de los ejecutores.

Por otro lado no se sistematizó el impacto de los proyectos en el restablecimiento de las familias beneficiarias. A la fecha es imposible analizar los resultados de la estrategia de capital semilla en la restitución del derecho al trabajo.

Política Actual: Se adoptarán las siguientes estrategias:

- Fomento a la Microempresa y/o empresas asociativas de trabajo, que garanticen en corto tiempo, alternativas económicas de sostenimiento.
- Propiciar alianzas para la integración de la población desplazada a los mercados laborales y a redes sociales productivas, que incorporen también a otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.
- Incentivar nuevos conocimientos y habilidades para la población desplazada, para que puedan contribuir a su proceso de restablecimiento con posibilidades de competir en los escenarios de la oferta y demanda de empleo.

- Seguir garantizando el acceso a los servicios sociales básicos, como los sistemas de bienestar familiar, educativo, atención de salud, y de vivienda social.
- Apoyar el reasentamiento y reintegración de las personas en condición de desplazamiento, mediante procesos de fortalecimiento del capital humano, considerando de manera prioritaria casos especiales de personas en condiciones de desprotección, discapacidad o discriminación. (mujeres cabezas de hogar, adultos mayores, menores en situación de desprotección, comunidades étnicas, discapacitados en general)".

El principal componente de la nueva política de generación de ingresos y proyectos productivos es el crédito. El capital semilla es eliminado de la oferta institucional, es decir que el endeudamiento de la población desplazada es del 100%. Esto puede significar que el punto de equilibrio del proyecto sea más difícil de alcanzar, debido a los altos costos financieros. El capital semilla es un importante recurso de recapitalización de los activos y de las alternativas productivas de los hogares desplazados, y comporta la restitución de las pérdidas materiales provocadas por el desplazamiento forzado.

De esta manera, para los proyectos rurales, agropecuarios, agroindustriales, artesanales, entre otros, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO constituyó en noviembre de 2002 una línea de crédito para población desplazada, reinsertada y para proyectos de desarrollo alternativo. Sin embargo a la fecha aún no han sido otorgados los créditos porque el Banco Agrario no ha informado de manera masiva a sus oficinas en todo el país sobre la línea y el convenio que firmó con FINAGRO para la operación de la misma.

Como resultado de la gestión de la Red de Solidaridad Social, se incluyeron aspectos fundamentales como la posibilidad de beneficiar a población en riesgo de ser desplazada, y el imprescindible papel de los Comités de Atención a la Población Desplazada, como gestores de las alternativas productivas priorizadas en la región.

Con relación al enfoque de la política, la Red de Solidaridad Social ha hecho un gran énfasis en la articulación de las acciones de restablecimiento al desarrollo local. En esta medida, los proyectos productivos deberán, en lo posible, estar insertados en cadenas productivas o circuitos comerciales promisorios en el territorio.

Lo anterior no hace más que continuar con el enfoque que se traía desde el gobierno anterior⁸³ sin mayores resultados, como ya se analizó. No es claro, sin embargo como se lograrán superar las debilidades en la capacidad de gestión de las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social.

Adicionalmente, la sostenibilidad del restablecimiento rural enfrenta dificultades como el acceso a la tenencia segura de la tierra, la falta de una política de regulación de precios de los insumos agrícolas y las dificultades en el acceso a tecnologías limpias, el bajo nivel de escolaridad de la población desplazada, la comercialización, el bajo acceso y cobertura de servicios básicos tales como educación, salud, saneamiento básico, electricidad, etc., el acceso a crédito agropecuario, y la descoordinación institucional de SNAIPD.

En el ámbito urbano la situación es aún más complicada. Según lo establece la Ley 387, el Instituto de Fomento Industrial IFI tiene la obligación, a través de sus programas, de financiar las alternativas productivas.

La principal dificultad para concretar una línea especial de crédito urbano radica en las limitaciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual no permite la colocación de créditos por debajo de los costos operativos. Esta condición no permite el otorgamiento de recursos con tasas de interés subsidiadas.

Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantías avala únicamente hasta el 70% del monto prestado. Es decir que la población desplazada cubriría la garantía del porcentaje restante o se requeriría de recursos provenientes del Gobierno nacional para cubrir la diferencia de las tasas de interés y el porcentaje no cubierto de la garantía. Esta última opción ha sido considerada inviable.

Es altamente preocupante que aún el Gobierno nacional no disponga de una estrategia viable de apoyo a alternativas productivas en el sector urbano, si se tiene en cuenta que un gran porcentaje de la población se reubica en las grandes ciudades.

Por otro lado, el déficit fiscal ha tenido una fuerte incidencia en el recorte en el gasto de inversión social, situación que afecta directamente los recursos destinados a la atención del desplazamiento interno forzado. Esta misma situación ha aminorado la capacidad de respuesta de las entidades del SNAIPD en el ámbito regional, lo que ha dificultado el desarrollo de componentes como el acompañamiento y el seguimiento de las acciones de restablecimiento en terreno.

⁸³ De acuerdo con la Guía de Atención a la Población Afectada por la Violencia, uno de los requisitos para la ejecución de proyectos productivos integrales es "la existencia de renglones productivos promisorios, cadenas productivas o procesos e subcontratación con relación a los cuales estén claramente establecidos la demanda de sectores empresariales..."

Durante el periodo 1998–2002, la Red de Solidaridad Social invirtió un total de \$25.466.000.000, en 353 proyectos de generación de ingresos que beneficiaron al 16%⁸⁴ de la demanda potencial⁸⁵. Si bien estos resultados muestran un bajo nivel de cobertura, esta es solo una mirada superficial. Una mirada de fondo muestra que el problema ha crecido a un ritmo geométrico, mientras que los recursos para su atención lo hacen a un ritmo más lento. Esto supondría que una respuesta eficiente al problema implicaría el crecimiento de recursos a un ritmo igual o superior al del desplazamiento.

El retorno: La nueva política de atención integral a la población desplazada contempla, como principal meta, el retorno de 30.000 familias desplazadas a su lugar de origen. Sin embargo la tendencia de lo últimos tres años ha mostrado que las tasas de retorno de la población desplazada han disminuido drásticamente del 30% en el 2000, al 11 en 2001, al 2 % en el año 2002 y de allí en adelante dicho porcentaje se mantiene con tendencias a disminuir. Estos datos demuestran que existe una tendencia creciente a la reubicación urbana, para la cual aún el nuevo gobierno no ha presentado alternativas de apoyo claras.

No obstante estas cifras, la prioridad del Gobierno nacional como ya se mencionó, es el retorno, para lo cual se ha planteado desarrollar las siguientes estrategias⁸⁶:

- Recuperación del territorio a través de acciones de la fuerza pública y garantía de su permanencia en el marco del respeto a los derechos humanos.
- Promoción y construcción de redes ciudadanas de apoyo para generar espacios de confianza y recuperación del tejido social y de arraigo en los lugares de retorno.
- Fomentar Proyectos de desarrollo regional acordes a las características de la región y de sus potencialidades, que integren la inversión pública, privada e internacional, para que produzcan un mayor impacto en la habilitación social de las comunidades, mayores condiciones de arraigo y fortalecimiento de los circuitos económicos locales.
- Incentivar la aplicación del decreto 2007 de 2002, con el propósito de recuperar las tierras y buscar mecanismos que permitan la obtención de otros bienes abandonados de manera forzada. En el mismo sentido, hacer efectiva las opciones de permuta de los predios dejados por otros predios de similares características en un nuevo lugar de asentamiento rural.

⁸⁴ Datos obtenidos de Informe de Empalme, Red de Solidaridad Social. 2.002

⁸⁵ La demanda potencial es el total de hogares desplazada, que no ha sido inscrita en el SUR, demanda real es la población en situación de desplazamiento inscrita en el SUR.

⁸⁶ Plan de Desarrollo 2002 – 2006: Hacia un Estado Comunitario

El apoyo que las familias retornantes reciben por parte de la Red de Solidaridad Social, en la fase que corresponde al traslado, consiste en: transporte de personas y enseres; alimentación y alojamiento temporal en el lugar de retorno durante el tiempo de readecuación de las viviendas o de habilitación de la zona de retorno; seguridad alimentaria que consiste en un paquete de herramientas, semillas, insumos, pies de cría de especies menores, según los requerimientos, o en la cofinanciación (por valor de 1.5 salarios mínimos mensuales vigentes por hogar) de un proyecto; mejoramiento de condiciones habitacionales, y saneamiento básico. Para este último componente no existe aún financiación.

Para la consolidación del retorno, es decir para la estabilización socioeconómica, las familias pueden acceder a la oferta de crédito agrario y a los demás programas existentes en materia de vivienda, educación, salud, etc, anteriormente descritos.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas establecen para el Estado, en los principios 28 a 30, la responsabilidad primaria de garantizar el derecho de la población desplazada a retornar voluntariamente a sus hogares en forma segura y en condiciones de dignidad. En este sentido “las autoridades nacionales tienen el deber y la responsabilidad primarios de asegurar que sean encontradas soluciones duraderas para las personas internamente desplazadas. Esas autoridades deben establecer las condiciones bajo las cuales sea posible el retorno seguro y digno.(...) En términos prácticos, la responsabilidad de las autoridades nacionales incluye: buscar la resolución pacífica de los conflictos; tomar medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario; proporcionar el tránsito seguro de las personas desplazadas; y ofrecer asistencia adecuada y protección a la integridad física durante el tránsito y una vez realizado el retorno.”⁸⁷

En las circunstancias actuales de intensificación del conflicto armado interno, las posibilidades de retornos seguros y sostenibles son reducidas, si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los casos, las personas y familias desplazadas retornan a aquellos lugares en donde persisten los factores que provocaron su desplazamiento. Si bien es necesario reconocer los esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional para recuperar el control del orden público en muchas regiones del país, es claro que los procesos de retorno ocurren en el marco del conflicto armado interno, y no, como en otras latitudes, durante el post conflicto.

Esta situación implica para el Gobierno y para el Estado en su conjunto asumir simultáneamente varios retos. En primer lugar, neutralizar los factores generadores del desplazamiento o minimizar los efectos del mismo en la población; en segundo lugar proteger a la población civil, especialmente en

⁸⁷ Guía para la aplicación de los principios rectores de los Desplazamientos Internos. Proyecto sobre desplazamiento Interno del Instituto Brookings. OCHA Y The Brookings Institution, 1999.

aquellas regiones en donde la confrontación armada es mas intensa; y en tercer lugar, procurar el retorno a sus lugares de origen de la población desplazada en condiciones de seguridad y dignidad.

La experiencia hasta ahora ha demostrado que, salvo algunas excepciones, los retornos en medio del conflicto suelen ser frágiles, pues la dinámica misma del conflicto y el insuficiente acompañamiento del Estado en los lugares de retorno implican un aumento en los niveles de vulnerabilidad para esta población. En el caso de las comunidades retornadas del Bajo Atrato, El Salado, La Palma, zonas rurales de Buga y Tulúa, entre otros.

Por otro lado, la voluntariedad se limita cuando no se ofrecen alternativas distintas al retorno. Ante la imposibilidad de reconstruir sus condiciones de vida en los lugares de recepción y ante la ausencia de una respuesta oportuna por parte de las entidades gubernamentales para su restablecimiento, las familias no encuentran otra opción que la del retorno, aún cuando no existan las garantías suficientes para su seguridad y tampoco cuenten con el apoyo estatal necesario para la recuperación económica y social.

A partir del análisis de la información, suministrada por la Red de Solidaridad Social, sobre los retornos realizados desde el 7 de agosto de 2002, es posible inferir que varios de estos retornos ocurrieron pocos días después del desplazamiento. Es el caso de 17 familias expulsadas del Resguardo San Francisco (Toribio, Cauca) el 14 de febrero de 2003 y que retornaron el 16 de febrero del mismo año; o 196 familias de La Hormiga (Putumayo) que fueron desplazadas el 6 de febrero de 2003 y retornaron el 11 de marzo; o 123 familias Guadual (Valencia, Córdoba) desplazadas el 7 de marzo de 2003 y retornaron el 9 del mismo mes y año. En estos y otros casos (14 de 36 eventos de retorno), es necesario preguntarse si el retorno se produjo en estricto cumplimiento de los principios de seguridad, dignidad y voluntad, o si por el contrario estas familias optaron por el retorno rápido como única alternativa frente a la ausencia de una oferta de atención clara en el lugar de recepción.

En este sentido, preocupa entonces que estos casos de retornos espontáneos sean presentados como casos de retornos exitosos, en cumplimiento de la meta de 30.000 familias retornadas.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento del principio de dignidad en los retornos, se observa que la actual oferta de la Red de Solidaridad Social se limita a la fase de llegada de la población desplazada a su lugar de origen. El apoyo que el Gobierno nacional brinda, tal y como ha sido descrito, es bastante limitado y carece de integralidad. Si bien esa oferta debe ser complementada por las entidades territoriales en cuanto a salud, educación, atención infantil, etc, no se cuenta con estrategias concretas que le permitan a los municipios y departamentos asumir de manera eficiente su responsabilidad de atender a la

población retornada. Esto es especialmente significativo en los casos de comunidades que retornan a su lugar de origen después de uno, dos, tres años o más de haber sido desplazados. En estos casos, los municipios han perdido la capacidad financiera para atender nuevamente a la población que regresa. En salud, por ejemplo, los recursos del régimen subsidiado para la atención de las personas que tuvieron que desplazarse pueden haber sido destinados a cubrir otra demanda, y a su regreso, estas familias se suman al déficit de cobertura.

Por otro lado, la tardanza en el inicio de la consolidación del retorno, es decir en el acceso a crédito para la recuperación económica, el subsidio de vivienda en los casos en los que éstas han sido destruidas, la reconstrucción de la infraestructura social, entre otros aspectos, desde el momento de la llegada al lugar de origen o residencia habitual, implica el deterioro progresivo de las condiciones de vida de las familias retornadas y la imposibilidad del arraigo, y por lo tanto, como ya se mencionó, el aumento de los niveles de vulnerabilidad frente a nuevos desplazamientos.

Derecho al Trabajo en Situaciones de Paz: De acuerdo con las formulaciones de la OIT una política de empleo debe tender a garantizar que habrá trabajo disponible para todas las personas que lo soliciten; que dichos trabajos serán tan productivos como fuera posible; que las personas tendrán libertad para escoger empleo; que los trabajadores tendrán la posibilidad de adquirir la formación necesaria y de aplicar esos conocimientos sin ser objeto de discriminación.

Los principios generales del derecho del trabajo, aceptados por nuestra constitución Política, que fueron desarrollados por la ley, y luego sistematizados con algunas reformas en el Código Sustantivo del Trabajo. Los esenciales son: En la relación laboral de carácter individual o colectivo, no hay igualdad entre las partes; que en virtud de esa desigualdad, la Constitución y la ley brindan su protección al trabajador, que es la parte débil de la relación, y que esta protección se manifiesta a través de preceptos que otorgan determinados derechos a la clase trabajadora, los cuales son correlativos de las obligaciones que también normas positivas imponen al patrono o al empresario; principio del in dubio pro operario; de la favorabilidad normativa e interpretativa al trabajador; la condición más beneficiosa al trabajador; la irrenunciabilidad de los derechos laborales; el de continuidad de la relación laboral; principio de la primacía de la realidad y el debido proceso, entre otros.

Según el artículo 25 de la Carta Fundamental, toda persona tiene derecho, no solo al trabajo, sino también a que le sea brindado en condiciones dignas y justas. No se trata de laborar en cualquier forma, sino de una manera adecuada a la dignidad del trabajador. De ahí se deriva la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

El trabajo es definido entonces como un derecho y una obligación social, y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

Lamentablemente, en la actualidad sufrimos es una inflexión concebida y labrada que exige al Estado Social de Derecho minimizar su papel y reducir drásticamente su acción, especialmente en el orden de contribuir, así sea limitadamente, a mantener determinadas condiciones existenciales básicas de la población, que comúnmente se identifican con la política social. La realidad muestra la ausencia de las posibilidades de ampliación de la participación del Estado en el cumplimiento de las llamadas misiones sociales que, al menos formalmente, la misma Constitución le asigna. Es la agudización de la contradicción entre el nombrado Estado Social de Derecho, que en la letra se dice está consagrado, y las posibilidades concretas de hacerlo realidad.

Lo más significativo es el abandono de lo que antes se llamaba el objetivo estatal del pleno empleo. En efecto, el trabajo se define como un derecho y una obligación social⁸⁸ que el Estado debe proteger, pero sin que esté a su cargo garantizar la oferta de empleos, a partir de principios mínimos que ya existían en la legislación y que la Constitución se limita a enumerar. Pues, en ninguno de esos principios, por ejemplo, se busque la protección de un cierto nivel de ingreso, como ya lo ha dictaminado la Corte Constitucional al rectificar otra orientación jurisprudencial que llegó a obligar al Estado al reconocimiento de alzas iguales a la inflación causada.⁸⁹

En definitiva, el Estado Social de Derecho no ha podido cumplir con los principios y fines consagrados en la Carta Política, en cuanto protección y garantía del derecho a que tienen todos los trabajadores colombianos a disfrutar de un trabajo que le garantice el pleno goce y desarrollo de sus derechos fundamentales y de los derechos de todas las personas que conforman el núcleo familiar del trabajador, es decir, no ha podido garantizar el ejercicio del derecho al trabajo en medio de condiciones justas que aseguren el respeto de la dignidad humana. Un simple repaso de la situación de discriminación y abandono a que han venido sometidos los trabajadores colombianos y en particular los docentes temporales, por parte de los gobernantes de turno, nos permite concluir que ese Estado Social de Derecho no está cumpliendo con su cometido social.

Enfoque del Trabajo Como Derecho Humano: El trabajo, factor determinante en la creación de riqueza de los pueblos y medio de subsistencia del trabajador y de su familia, recibe por ese motivo una protección tutelar del Estado. Como

⁸⁸ Constitución Política, art. 25.

⁸⁹ La exigencia de que los niveles salariales correspondieran como mínimo a la inflación causada fue el criterio definido por la Corte Constitucional en las sentencias C-815 de 1999 y C-1433 de 2000, pero al modificarse la composición de la Corte, el viraje fue radical y de acuerdo con la sentencia C-1064 de 2001 se dio amplia libertad y discrecionalidad al gobierno para las alzas salariales en función de la política macroeconómica y se eliminó la exigencia de ajustar las remuneraciones en función de la inflación.

derecho fundamental del hombre, implica también la obligación de colaborar en la conservación de la sociedad y del desarrollo individual del potencial humano.

Se hace necesario hacer una profundización sobre el derecho al trabajo abordado desde la perspectiva de los derechos humanos, superando la visión de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta que desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en todos los pactos se plantea la liberación de la persona no solamente del temor al ejercicio arbitrario del poder sino también liberarlo de la miseria para que todos los hombres y mujeres puedan alcanzar una vida digna.

Se trata de mostrar a la ciudadanía en general que no hay derechos humanos de primera, de segunda o de tercera como se manifiesta usualmente en las clasificaciones generacionales de los derechos humanos, que por el contrario avancemos en una concepción integral en la que todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sean indivisibles e interdependientes y por tanto esenciales para poder rescatar la dignidad humana.

Como todo derecho humano, el derecho al trabajo es un verdadero derecho, por tanto está positivado en múltiples pactos internacionales, como lo explica el surgimiento de la OIT, casi 30 años antes que la ONU; que es exigible y justiciable en el plano nacional e internacional; que al ser derecho es susceptible de ser violado lo cual implica que hay víctimas de estas violaciones y que hay victimarios; que hay necesidad de establecer la verdad, buscar la justicia y reparar a los millones de trabajadores que sufren la violación sistemática de este derecho superando la impunidad derivada de la creencia generalizada de que la pobreza y el subdesarrollo son fenómenos naturales, no sucediendo lo mismo con la pérdida o disminución laboral, o la mayor exposición a la explotación laboralmente en que se encuentran los desplazados forzosamente por la violencia, que es un fenómeno del actuar humano y no de la naturaleza.

Se debe partir de un límite objetivo que es lo poco que se ha avanzado en la sistematización del derecho al trabajo desde una perspectiva de derecho humano. Se considera que este trabajo es un aporte al horizonte que hay que seguir para que no se siga presentando la violación de ese derecho como algo natural, de tal manera que la sociedad entera, así, como se conmueve frente a la tortura o las ejecuciones extrajudiciales fije una posición ética de rechazo al hambre, la miseria y el atraso provocados por el despido masivo de trabajadores, por la falta de empleo, desplazamiento forzado por la violencia y, en general, al ejercicio del trabajo en unas condiciones infrahumanas que impiden el desarrollo de las personas en condiciones de dignidad.

En Colombia el estudio del derecho al trabajo debe partir de la realidad histórica del país, de las regiones y de las localidades, no puede desconocer las luchas sociales por los derechos laborales y sindicales, en síntesis por una vida digna;

luchas sociales como muchas veces han sido acalladas de forma violenta con asesinatos, masacres, torturas, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados y también por parte del Estado, mediante la implantación de políticas públicas tendientes a la desregulación laboral, a la flexibilización y al aniquilamiento de los derechos laborales y demás derechos humanos del trabajador.

Por lo anterior, el estudio del derecho al trabajo y la búsqueda de su realización es un tema imprescindible, hace parte de eventuales agendas de paz como todos los derechos humanos, por ello no se trata de una simple discusión académica sino de la realidad que viven millones de personas en el departamento de Nariño, en Colombia y en el resto del mundo lo que nos lleva a no ignorar y por tanto a hacer visible y exigible este derecho humano y a sumarnos en la tarea por lograr su realización.

Lo cierto es que los derechos humanos colocan límites al ejercicio del poder imponiendo al Estado conductas por acción adecuando sus políticas públicas para el logro de esos derechos y libertades, y de omisión para garantizar los derechos y libertades incorporados en los pactos.

La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de las buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico-social.

El Derecho al Trabajo en el Marco Constitucional Colombiano: En Colombia, la Constitución de 1991 estableció un marco institucional garantista de los derechos humanos y del bienestar individual y social. En la estructura constitucional se integra de manera explícita y privilegiada los Derechos Humanos incluidos en los tratados internacionales y se formularon de manera expresa algunos derechos fundamentales, como es el caso del derecho al trabajo, con rango constitucional.

La Carta Política de Colombia ha llevado a rango constitucional el derecho al trabajo en los siguientes artículos:

Art. 1: Colombia se reclama como un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran; Art. 2: Fines esenciales del Estado entre otros promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos, facilitar la participación en lo económico, político, administrativo y cultural, asegurar la convivencia pacífica y asegurar la vigencia de un orden justo, y de manera particular, el ejercicio del más fundamental de los derechos sociales: el del trabajo; Art. 25: El derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y la especial protección del Estado; Art. 26: La libertad de escoger profesión u oficio; Art. 53: El derecho a un Estatuto de Trabajo, que garantice los mínimos constitucionales; Art. 54: El derecho a recibir formación

y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El deber de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar incluyendo a los inválidos; Art. 56: Sobre derecho a la huelga y la concertación de políticas laborales y de salarios; Art. 57: Participación de los trabajadores en las empresas.

El artículo 25 de la Constitución nacional establece que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado. Esta disposición dice que la protección se extiende a todas sus modalidades.

Esta definición permite distinguir tres elementos: el trabajo como obligación social, la protección especial del Estado al trabajo (que desarrolla, por ejemplo, “el in dubio pro operario” del artículo 53 de la Constitución Nacional y establece que las dudas se resuelven a favor del trabajador en relación con la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho), y finalmente, el derecho al trabajo en los términos que ya traía la Ley 50 de 1990, especialmente en lo que respecta a las condiciones en que se debe dar la subordinación y la dependencia.

El artículo 53 de la Constitución Nacional recoge los siguientes grupos de principios de la Ley 50 de 1990: “el indubio pro operario, aplicación de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa; el principio de la irrenunciabilidad de derechos, y de la continuidad de la relación laboral; el principio de realidad; y el principio de la buena fe para regular las relaciones laborales con fundamento en ese marco conceptual”. También en el inciso 3º del mismo artículo reitera la obligación del Estado de brindar seguridad social y propender por el pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones, mientras que en el inciso 4º establece que los convenios del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

Conforme al artículo 55 de la Constitución Nacional se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señala la ley. En el segundo inciso de la misma disposición se preceptúa: “Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”. La razón y finalidad de las asociaciones de trabajadores y de empleadores es la que tiene que ver con la celebración de convenciones colectivas, referidas a los aspectos materiales, económicos y jurídicos en que debe realizarse el trabajo.

En cuanto al derecho de huelga del artículo 56 de la Constitución Nacional, ésta solo estará prohibida en los servicios públicos esenciales.

Finalmente, en desarrollo al espíritu de la Constitución de 1991, el artículo 57 de la Constitución Nacional se refiere a la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas.

Este marco constitucional combinado a muchos tratados internacionales de Derechos Humanos y de convenio de OIT, es una gran carta de derecho al trabajo que posibilitará tener sustentos para la exigibilidad de este derecho, con la utilización de una serie de mecanismos jurídicos (derecho de petición, acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular, acciones civiles de responsabilidad extracontractual, acción de reparación directa, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acciones de inconstitucionalidad) lo que reafirma que si el derecho al trabajo tiene rango constitucional es porque es un derecho cierto, exigible y justiciable.

Del Bloque de Constitucionalidad y el Derecho al Trabajo: La Constitución de 1991 le ha dado rango superior a los Convenios Internacionales, al aclarar que los tratados que versan sobre derechos humanos fundamentales prevalecen en el orden jurídico interno (Artículo 93 C. N.) y que tanto, los derechos como los deberes consagrados constitucionalmente, se interpretarán de conformidad con los tratados que en materia de derechos humanos hayan sido ratificados por el Gobierno Colombiano entre los cuales están los referidos al derecho al trabajo.

A través de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha logrado adoptar la noción de Bloque de Constitucionalidad, conformado por la norma constitucional y los convenios internacionales que registran la obligatoriedad en Colombia, no solo de estos últimos, sino, también, de las decisiones de los organismos establecidos dentro de acuerdos multilaterales.

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha considerado que una norma de carácter legal puede vulnerar la Constitución Política, no sólo por violar directamente unos de sus artículos, sino, también, cuando quebranta una serie de normas cuyo texto no forma parte del articulado constitucional, pero al que “éste otorga, expresamente, un cierto carácter de supralegalidad”⁹⁰, hablamos entonces de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (Art. 93 C. N.)⁹¹, las leyes orgánicas⁹² (Art. 151 C. N.), de las leyes estatutarias⁹³ (Art. 152 C. N.) y como se percibe dentro de la sentencia C-191/98 los Tratados que integran el contenido normativo del artículo 101 de la Carta Política. En palabras de la Corte, “podría afirmarse que el texto de la Constitución – junto con el conjunto de normas antes mencionadas -, conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado el bloque de constitucionalidad en sentido lato, es decir, aquellas disposiciones

⁹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-191/98.

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencias SC-295/93 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-225/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), SC-327/97 (MP. Fabio Morón Díaz).

⁹² Sentencias SC-337/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), SC-423/95 (Fabio Morón Díaz), SC-600^a/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-287/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁹³ Sentencias SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

que pese a no tener, todas ellas, rango constitucional, sirven de parámetro de control de constitucionalidad.⁹⁴

Es importante establecer como el derecho al trabajo previsto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos hace parte de ese bloque de constitucionalidad y debe fortalecer su fuerza vinculante dentro del sistema jurídico colombiano.

El bloque de constitucionalidad integra igualmente las normas de OIT que de manera expresa el artículo 53 de la Constitución Nacional incorpora al derecho interno y que han permitido que la Corte Constitucional afirme que el derecho al trabajo es también un derecho humano.

Poder Jurídico Vinculante del Derecho al Trabajo: Hay necesidad de superar la mera positivación del derecho al trabajo, pasando a su exigibilidad y realización. Este derecho compromete la dignidad y la vida misma de los pueblos y las personas, entonces no podemos posponer o excluir a una parte de la humanidad del ejercicio pleno de ese derecho escudándonos en consideraciones como el nivel de desarrollo económico, es muy importante entender que la vigencia de este derecho implica la voluntad política del Estado y compromete a múltiples actores internacionales, entre ellos a la comunidad de las naciones para posibilitar su realización.

Es un Derecho y no Una Utopía de la Humanidad: Lo jurídicamente acertado debido al desarrollo desigual sería una discriminación positiva a favor de los sectores sumidos en la pobreza o en condiciones de vulnerabilidad, como los desplazados forzosamente por la violencia, garantizando el núcleo esencial del derecho al trabajo para propiciar la justicia social, la igualdad y garantizar la convivencia en paz, por ello las personas deben tener un empleo y ante la ausencia por lo menos un ingreso de inserción social como el que existe en muchos países desarrollados.

Los contenidos mínimos que conforman el núcleo esencial del derecho al trabajo, es intangible, absoluto e inalienable y se debe permitir su disfrute a toda persona para garantizar su dignidad humana.

Por lo tanto, se debe realizar un esfuerzo para buscar el núcleo identificador de ese derecho al trabajo propiciando a nivel universal su exigibilidad inmediata.

La obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, el Estado tiene el deber de encaminarse hacia la plena efectividad de los derechos, por lo que viola la idea de progresividad su inacción, su irrazonable demora y/o la adopción de medidas que impliquen el retroceso de tales derechos. Es prohibido

⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA,, SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

al Estado la implementación de políticas regresivas, entendiendo por tales, aquellas que tengan por objeto o como efecto la disminución del estado de goce del derecho al trabajo.

Si no morigeramos el concepto de progresividad estamos aceptando que se puede posponer el derecho al trabajo u otros derechos fundamentales de las personas inherentes a una vida digna, no se puede aceptar que por los obstáculos que tiene este derecho y las diferencias económicas al interior del Estado colombiano hagan que ese derecho devenga en simple utopía para millones de seres humanos. Por ello, la énfasis en su exigibilidad inmediata y la responsabilidad que debe asumir para garantizar ese derecho, no sólo el Estado, sino, también la comunidad internacional.

El Estado debe utilizar todos los medios apropiados, legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales, educativos; utilización eficaz de los recursos, con el fin de cumplir con la materialización del derecho al trabajo e impedir su violación.

Se puede concluir que el derecho al trabajo puede llegar a ser vulnerado no solo como consecuencia de la no realización de este derecho, sino, como consecuencia de la adopción de políticas que están directamente orientadas a la supresión del mismo, como podría ser la política neoliberal, la política de descentralización, la política de desregulación laboral, etc.

La Realidad de los Pueblos y Personas se Aparta de la Normatividad Internacional: De la mirada que hemos realizado a las principales normas sobre derecho al trabajo podemos decir que hay un importante avance en la positivación, en elevar ese derecho a normas internacionales, pero, el problema es si se cumple o no con el mismo.

Basta una mirada a la realidad para comprender que hay una distancia entre la verdad jurídica y la cotidianidad de pueblos y personas, situación que se convierte en la oportunidad para llamar la atención del Estado colombiano y de la Comunidad Internacional en la urgencia de dar aplicación a esa normatividad que es constantemente violada.

La deuda externa genera día a día mayor pobreza y afecta la soberanía económica de los países en desarrollo; igualmente, “la formulación y aplicación de políticas económicas ya no le pertenecen a las autoridades nacionales, sino, a las esferas internacionales, con una consecuencia negativa para las poblaciones de los países en desarrollo, asegurando de alguna manera muy clara el beneficio de las clases sociales que tienen el dominio del comercio exterior”.

Las políticas de ajuste estructural impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, condicionan a los estados, justifican la dominación y niegan el desarrollo humano,

sus recetas se traducen, entre otras cosas, en una disminución impresionante de los presupuestos de salud, de educación, en la reducción de los salarios, en el recorte de trabajadores estatales y de servicios públicos, en millones de seres humanos viviendo en la pobreza extrema y padeciendo hambre cada día.

Las políticas de ajuste afianzan la injusta distribución de la riqueza y pone en peligro la estabilidad política y social de los países y amenaza la seguridad de la población dejando propagar el crimen, la violencia, los conflictos y la guerra, produciendo graves consecuencias en el avance democrático y la estabilidad política de los países en desarrollo, y afecta, estructuralmente, los derechos humanos en su dimensión integral.

Queda claro que la sola positivación del derecho al trabajo, es apenas el punto de partida para alcanzar la realización de ese derecho, su inclusión en declaraciones, convenciones, recomendaciones o en Constituciones Nacionales, debe ir acompañada de una voluntad política y un compromiso cierto de los gobiernos, teniendo en cuenta que la exigibilidad jurídica de este derecho se soporta en una realidad: "la vigencia del derecho al trabajo, es un problema, no de generación de recursos, sino de asignación de recursos; y como problema de asignación de recursos, es un problema político."

1.8.5.- El Derecho a la Alimentación: El derecho a la alimentación es un derecho reconocido y fundamental para la existencia y la dignidad humanas. Sin embargo, solo recientemente este derecho ha iniciado su desarrollo en el campo de la exigibilidad.

En cumplimiento de los compromisos internacionales, se desprenden para el Estado las siguientes obligaciones:

La Seguridad Alimentaria

1. Reconocer que el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental, necesario para posibilitar el ejercicio de todos los demás derechos humanos.
2. Reconocer legalmente el derecho a la alimentación y adecuar el marco legal para posibilitar el ejercicio del derecho humano a alimentarse.
3. Garantizar los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC a toda la población para satisfacer un mínimo de subsistencia que permita garantizar una alimentación adecuada en cantidad y calidad, sin destruir la dignidad humana por la privación de los alimentos.
4. Satisfacer el derecho humano a la alimentación, que la obligación de progresividad (en general para los DESC) e implica avanzar de manera sostenida en el desarrollo pleno de este derecho, y su correlativa prohibición

de regresividad. Es decir, que se deben mantener los niveles de calidad de vida alcanzados, sin retroceder en el ejercicio del derecho humano a la alimentación.

5. Destinar los recursos necesarios para satisfacer el derecho a la alimentación, dándole prioridad sobre otros gastos.
6. Adoptar de manera inmediata, en el evento en que se carezca de ellas, medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y educativas, que garanticen el acceso a alimentos de calidad y acordes con las prácticas culturales de la población.
7. Proveer recursos judiciales y otros mecanismos jurídicos sancionatorios efectivos para garantizar el derecho a alimentarse cuando este se vea en peligro. En este sentido, los objetivos van dirigidos a establecer un esquema coercitivo efectivo frente a problemas como la corrupción en el manejo de los recursos destinados, el acaparamiento, la especulación, el contrabando y el desplazamiento forzado de personas del campo, entre otras conductas que afectan la producción, la comercialización y, en términos generales, el acceso a la alimentación.
8. Adoptar una estrategia nacional para garantizar el disfrute adecuado del derecho a alimentarse en la que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de acceso, se determinen los recursos disponibles para alcanzar estos objetivos, la forma eficaz y equitativa para emplear los recursos y metas claras de avance con sistemas de monitoreo y verificación, así como indicadores que permitan saber el estado del derecho, los avances de las políticas alimentarias - y diagnósticos fiables sobre este derecho que posibiliten la adopción y rediseño de políticas públicas para garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria a todas las personas.
9. Garantizar la provisión de alimentos en situaciones de precariedad por indefensión a causa de desastres naturales y generados por acción humana (guerras, desplazamiento.)
10. Garantizar la protección de los sectores sociales y poblaciones específicas (niños/as. Mujeres, minorías étnicas, entre otros) en situación de vulnerabilidad o desventaja frente a las posibilidades de acceder a los alimentos adecuados. Para ello se requiere una utilización equitativa y eficaz de los recursos disponibles.
11. Medidas tributarias que permitan la redistribución equitativa del ingreso, como un presupuesto para el acceso al derecho a la alimentación.⁹⁵

⁹⁵ Estas obligaciones se derivan de la propuesta de Fernando Estrada en su trabajo: Contenido y alcance de los DESC. 1998. Para esta investigación se ha partido de la revisión de los parámetros nacionales e internacionales y desde allí hemos transformado o nutrido esta abanico de obligaciones.

La Soberanía Alimentaria

1. Obligación de no discriminación en el ejercicio del derecho a la alimentación ni al interior de los Estados, ni entre los llamados Estados desarrollados y los Estados que están en vía al desarrollo.
2. Obligación de respeto que consiste en la no interferencia o a través del apoyo del Estado en la libertad de acción de los individuos de los diferentes pueblos con autonomía en la utilización de sus recursos para autosatisfacer su derecho a alimentarse.
3. Obligación de respetar y garantizar la participación y organización de los beneficiarios/as del derecho a la alimentación para su exigibilidad y disfrute acorde con su cultura, conocimientos, identidad, necesidades y deseos.

Frente a la Calidad de los Alimentos:

1. Producir y difundir información sobre el derecho a la alimentación y el uso adecuado de los alimentos de manera saludable.
2. Preservar los recursos naturales esenciales para el disfrute del derecho a la alimentación.
3. Monitorear en términos de inocuidad, desde la producción hasta el consumo de alimentos.
4. Instaurar los mecanismos procedentes para monitorear el crecimiento y sostenibilidad de la población en términos nutricionales.

En términos generales, el componente de seguridad alimentaria se traduce en que exista el alimento, que su provisión y disponibilidad sean permanentes, estables y suficientes, y, como punto fundamental, que las personas puedan obtenerlo de manera directa o indirecta, sin discriminación alguna.

A pesar de la existencia de una amplia gama de instrumentos del ámbito internacional que protegen el derecho a la alimentación, este ha sido poco desarrollado en el ámbito nacional. Los lineamientos de la ley 387 de 1997 circunscriben este derecho a la ayuda de emergencia, y no como componente central del restablecimiento de la población en situación de desplazamiento forzado.

1.8.5.1.- Realización del derecho a la alimentación. Para el caso de la población en situación de desplazamiento, en los procesos de restablecimiento, los componentes de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y calidad de los alimentos deben ser tenidos, particularmente en cuenta.

El componente de seguridad alimentaria se traduce en términos generales en que exista el alimento, que su provisión y disponibilidad sean permanentes, estables y suficientes, y, como punto fundamental, que las personas puedan obtenerlo de manera directa o indirecta, sin discriminación alguna.

Para la FAO existen 6 parámetros establecidos para medir la seguridad alimentaria de una nación: i)La disponibilidad de alimentos, ii)la suficiencia del suministro alimentario en relación con los requerimientos de la población, iv)la estabilidad del suministro de un año a otro, v) la autonomía con relación al aporte de los alimentos importados, vi) la accesibilidad determinada por la capacidad de compra de alimentos, y vii) la equidad determinada por la capacidad de compra de los diferentes estratos de la población.

Con el fin de garantizar la seguridad alimentaria es necesario tener en cuenta los siguientes criterios de realización:

Disponibilidad: Garantía de provisión de alimentos.

Suficiencia: Cobertura en términos de cantidad

Estabilidad: Permanencia, continuidad, sostenibilidad de la oferta.

Equidad: Distribución equitativa de los alimentos según condición y posición de desventaja o discriminación de individuos o colectivos culturales, sociales o económicos.

Accesibilidad: Establecimiento de condiciones que permitan el acceso⁹⁶ directo o indirecto al alimento y tratamiento diferencial.

El Componente de soberanía alimentaria se entiende como el respeto de la potestad que tienen los pueblos para ejercer su autonomía en relación con la producción de sus recursos y la disposición sobre ellos. Asimismo, la soberanía alimentaria involucra la garantía y priorización, en términos de equidad, que debe ser establecida por los Estados en el escenario de la producción interna, las importaciones y los acuerdos comerciales. Estos dos primeros componentes tienen una vinculación directa con el derecho al Desarrollo.

La soberanía alimentaria debe tener en cuenta principalmente los siguientes criterios:

Autonomía: Respeto a la diversidad cultural y a la autonomía productiva de los países y los pueblos.

⁹⁶ Aquí el vocablo "acceso" denota los 3 tipos de posibilidad: la física, la económica y la informativa. Alternativas con las que se puede acceder al alimento para la realización del derecho a la alimentación.

Equidad: Promoción equitativa de los alimentos según condiciones y principios culturales de individuos y comunidades.

Participación: Participación de la población a través de mecanismos de discusión y valoración de la toma de decisiones sobre el tipo de alimentos a producir, consumir y comercializar, con base en información.

El componente de calidad de los alimentos involucra todos los procesos y procedimientos para su consumo final. Es decir, que hablar de calidad es hablar de inocuidad, valor nutricional, producción limpia, diversificación de cultivos, análisis nutricional, capacitación. Así observada, la obligación se expresaría en garantizar el disfrute a alimentos nutritivos e inocuos.⁹⁷ Este componente tiene una vinculación directa con el derecho a la salud y a la vida, ya que no es suficiente que exista alimentación segura, permanente, en cantidad suficiente y al alcance de todos, sino que la exigencia del derecho a la alimentación se funda también bajo el criterio determinante de la calidad.

En este sentido, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

Nutrición: Garantía de acceso a alimentos nutritivos según peso, talla, sexo, tipo de trabajo, edad y cultura.

Inocuidad: Garantía de acceso a alimentos inocuos libres de productos nocivos para la salud, y al agua potable sin contaminantes.

Preservación de los recursos naturales: esenciales para la realización de este derecho.

- En el caso de la población en situación de desplazamiento, se pueden observar grandes deficiencias, durante el ciclo de atención, en cuanto a la provisión oportuna y de calidad de la alimentación.
- En la etapa de atención de urgencia, que contempla las primeras 72 horas de desplazamiento forzado, se deben aplicar los planes de contingencia. En la mayoría de los casos, la atención alimentaria no está asegurada por el Estado.

⁹⁷Según criterios generales, todos los seres humanos tenemos las mismas necesidades alimentarias fundamentales o básicas con edad, peso adecuado para dicha edad, la talla, el sexo, la actividad física, la actividad metabólica, el clima, el estado fundamentalmente para mantener una condición adecuada y ajustada al desarrollo del organismo. De ahí además, su relación a la salud, a la tierra o medios de producción y de generación de ingresos, a la educación, un medio ambiente sano, y otros. Según el estudio de la comisión de Derechos Humanos de la ONU, llevado a cabo por el experto Asbjörn Eide para garantizar el derecho a la alimentación familiar se requiere de: Alimentación adecuada en cantidad y calidad, en términos del balance nutricional; alimentación adecuada bajo los criterios de ausencia de sustancias tóxicas y de la aceptabilidad cultural. El acceso al alimento debe llevarse a cabo de un modo que no destruya la dignidad humana.

Esta es asumida por ONG, iglesias, la caridad pública (ámbito urbano especialmente), el CICR (a través de la carta de entendimiento con el gobierno). En el caso de los desplazamientos masivos, esta atención tiende a ser más eficaz pues esta situación activa rápidamente el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a través de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales.

- En la etapa de atención de emergencia, que contempla de 3 a 6 meses de atención, y que se inicia con la inclusión de las familias en el SUR, la atención alimentaria se realiza a través de las ONG operadoras, en las ciudades en donde la Red de Solidaridad Social ha implantado esta modalidad. En muchos municipios receptores los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada deben ser los encargados de proveer la atención humanitaria individual. Esta atención se dificulta, ya sea porque el Comité no opera o porque adolece de los mecanismos para hacerlo. En esta etapa se distribuye un paquete (kit) de alimentación que incluye artículos por persona y por familia. Existen dos modalidades para la atención: a través de la carta de entendimiento entre la RSS y el CICR o a través de la atención directa de la RSS. En ocasiones, esta atención se realiza a través de ollas comunitarias. El ICBF en algunos lugares realiza la atención suplementaria a los niños y niñas, y las madres gestantes y lactantes.
- Generalmente, existe un periodo de “transición” entre estas dos etapas, en el cual la persona en situación de desplazamiento no accede a la atención de manera oportuna. Existen casos en los cuales suceden hasta 6 meses sin que la familia haya recibido la atención, y muchos otros en los cuales nunca accede a la atención humanitaria.
- La RSS ha diseñado una minuta de alimentación, según los estándares internacionales mínimos necesarios de calorías y proteínas persona / día. En la actualidad – lo que significa un avance importante- se están utilizando minutas intercambiables⁹⁸ para responder a la diversidad cultural. Esto sólo opera en las ciudades receptoras y no en los municipios rurales. Los paquetes alimentarios de las ONG, Iglesias, el CICR y las administraciones municipales son establecidos de forma autónoma por parte de estas instituciones.
- En cuanto a la estabilización y consolidación socioeconómica, según estudios adelantados por el Programa Mundial de Alimentos en el tema de seguridad alimentaria, entre el segundo y tercer año de desplazamiento las familias enfrentan los mayores niveles de empobrecimiento y crisis alimentaria⁹⁹.

⁹⁸ La RSS ha hecho un diseño, principalmente para las ciudades, de minuta en la cual los valores nutricionales de los diferentes alimentos son especificados claramente y existe una lista de alimentos intercambiables. Esto muestra una búsqueda para adaptar la alimentación a las condiciones culturales de las diferentes poblaciones.

⁹⁹ TRUJILLO, Mónica, Evaluación de Necesidades alimentarias de los desplazados en Colombia, Mayo, 2001. Según los resultados de esta investigación la agricultura constituye la actividad productiva principal de las personas en situación de

En el caso de Majayura, las familias no han accedido (luego de cuatro años) a los componentes de estabilización socio-económico y se encuentran en el mismo estado de vulnerabilidad inicial. A pesar del inicio de proyectos productivos, los problemas de alimentación persisten. Esto se debe a que las familias aun no generan los ingresos necesarios para garantizarse una suficiente cantidad y calidad alimenticia.

- En tal sentido, el PMA está adelantando una intervención en el marco de su operación prolongada de socorro y recuperación OPSR 6139, bajo la modalidad de alimentos por trabajo, que provee raciones de alimentos por cada día de labor a las familias. Estas raciones se encuentran compuestas, por 0.25 grs por día de panela, 2 lbs por día de arroz, 1 lbs por día frijol, lenteja o garbanzos y 100 cc. Por día de aceite. Sin embargo, aun cuando estas raciones son de gran ayuda no constituyen una alimentación balanceada, ni suficiente.

El ICBF también interviene en estos procesos con la entrega de suplementos nutricionales a niños y niñas, y madres lactante y gestantes.

Por otro lado, la capacitación e información acerca de los valores nutricionales de los alimentos ha sido desestimada. No se informa a la población acerca del mejor procesamiento y aprovechamiento de los alimentos para su consumo, ni acerca de las necesidades calóricas y nutritivas que demanda cada una de las personas del núcleo familiar, de acuerdo con su edad, sexo, talla, peso, desempeño y estado de salud.

En el caso Majayura las familias producían el 53% de los mismos. Luego del desplazamiento producen el 5.3%. Esto muestra una pérdida de autosuficiencia alimentaria de casi el 46%. Antes del desplazamiento estas familias compraban en promedio el 38% de sus alimentos. Hoy en día se ven obligadas a comprar el 67%. En total el aporte, a través del PMA y del ICBF es del 18% dejando en situación crítica o de rebusque, en la mayoría de los casos, el 82% de sus alimentos.

1.8.6.- El Derecho a la Tierra. Ningún instrumento internacional reconoce expresamente que la tierra es un derecho humano. Para la población desplazada

desplazamiento antes del evento. La producción de especies menores es la actividad principal (90%) de las mujeres seguida de la producción agrícola en las huertas. Después del desplazamiento la mayoría de los hombres (56%) generan su ingreso como jornaleros, en trabajos temporales o en el comercio informal. Después del desplazamiento la mayoría de las mujeres (42%) generan recursos de alguna forma de trabajo doméstico aunque esporádicamente. Hay un decrecimiento alarmante en la condición socioeconómica de las familias después del desplazamiento: mantiene solo el 12% de sus recursos en especies menores; obtienen solo alrededor del 30% de su ingreso anterior, mantienen una deuda acumulada sobre los \$80.000 y consumen solo el 43% de las Kilocalorías. El promedio del consumo Kilo calórico después del desplazamiento está en 1752 cal/p/d, es decir por debajo del requerimiento mínimo. Las regiones cubiertas por esta investigación fueron Sucre, Bolívar y región del Urabá

por la violencia, la posibilidad de acceso a la tierra y la existencia de mecanismos políticos y jurídicos para la protección de la propiedad de la tierra constituyen componentes transversales de cualquier política de restablecimiento y de soluciones duraderas a su situación.

A partir de una interpretación extensiva del derecho internacional de los derechos humanos, es posible presentar algunas líneas para el debate en torno al reconocimiento de la tierra como un derecho humano.

- Un principio fundamental de los derechos humanos y común a los dos pactos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) es el derecho a la libre determinación de los pueblos, y en consecuencia, el derecho que tienen los pueblos a disponer de manera autónoma de sus recursos y riquezas, entre los que se cuenta la tierra como recurso y riqueza fundamental para su supervivencia.
- La interdependencia de los derechos obliga a los Estados a que no se posterguen indefinidamente medidas que deben tomarse para asegurar la realización de los derechos. En tal sentido, el derecho al trabajo está íntimamente ligado a que se garanticen las condiciones para “que toda persona tenga la oportunidad de ganarse la vida”. En el caso de las poblaciones rurales desplazadas y en particular, de los grupos afrocolombianos, indígenas y campesinos, la realización del derecho al trabajo tiene dependencia directa del acceso, tenencia y propiedad sobre la tierra.
- La posibilidad de los seres humanos para acceder a una alimentación adecuada, de manera sostenible, culturalmente aceptable y con respeto a la dignidad humana (derecho a la alimentación) está plenamente relacionada con el derecho a la tierra. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición destaca la relación existente entre seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y la distribución equitativa de la tierra. El artículo 4 de la declaración afirma que los Estados deben eliminar los obstáculos que dificultan la producción de alimentos, conceder estímulos a los productores agrícolas y adoptar medidas de transformación socioeconómica mediante la reforma agraria, la reforma de las condiciones de propiedad, el incentivo a las cooperativas de productores y consumidores, así como la participación de los pequeños agricultores, pescadores y los trabajadores sin tierra en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de la producción alimentaria y de empleo.
- La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo define el desarrollo como un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, para contribuir con ese desarrollo y

participar en él. La realización plena de todos los derechos y libertades requiere, entre otros factores, de políticas de protección de la propiedad, de las tierras, de las riquezas y de los recursos.

- En el ámbito de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el principio 9 señala: “los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”.
- La realización de importantes derechos humanos, como el derecho al trabajo, a la alimentación, al desarrollo y los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrocolombianos guardan total interdependencia con la satisfacción del derecho a la tierra.

Según los datos de CODHES¹⁰⁰, la población rural desplazada corresponde al 67,8% del total nacional. Ocho de cada diez hogares con vínculos rurales accedían a la tierra, pero sólo 65% en calidad de propietarios, el 8% eran aparceros, el 7% arrendatarios y un 6% colonos. El 72% de la población abandonó la tierra, el 13% logró venderla antes de salir y el 2% la arrendó, el 13% restante la cedió a otros familiares o vecinos y en casos en que no eran propietarios, la tierra fue devuelta a sus dueños. El 71,8% de las tierras abandonadas tienen una extensión entre 1 y 20 hectáreas. Entre 1996 y 2000, los desplazados dejaron abandonadas 3'250.226 hectáreas de tierra.

En síntesis, la población rural desplazada se caracterizaba antes del desplazamiento por estar conformada por propietarios pobres y asalariados agrícolas. Los departamentos que han expulsado en su mayoría, un gran número de población con vínculos rurales son en su orden: Antioquia, Sucre, Cesar, Boyacá, Santander, Córdoba, Meta, Casanare, Cauca, Cundinamarca y Tolima.

En el Derecho Internacional Humanitario, artículo 4º del Protocolo II, se prohíbe en forma explícita el pillaje (parágrafo 2 (g)). Esta prohibición protege, de manera explícita, la propiedad individual de los desplazados (en los campos y en sus hogares) contra el hurto o el vandalismo. La protección adicional contra la destrucción de la propiedad de los desplazados puede derivarse del artículo 14 del Protocolo II. Este artículo prohíbe el ataque, la destrucción, la sustracción o la inutilización de objetos que se consideran indispensables para la subsistencia de la población civil, tales como “los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

¹⁰⁰ Consultar CODHES, “Un país que huye, desplazamiento y violencia en una nación fragmentada”, Bogotá, 1999 y Boletines “CODHES Informa”: 2000,2001, 2002

Los pueblos indígenas cuentan con normas que protegen la propiedad colectiva de la tierra, a través del convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia por la ley 21 de 1991. De igual forma, los grupos afrocolombianos cuentan con la ley 70 de 1993 que garantiza la titulación colectiva de sus tierras. Las estadísticas más recientes indican que el 18% de la población desplazada es afrocolombiana, el 4% es población indígena y un 65% corresponde a población campesina o con vínculos rurales.

Los derechos a la propiedad de los desplazados son reconocidos por los Principios Rectores de manera especial:

“Es particularmente importante garantizar los derechos a la propiedad en situaciones de desplazamiento interno. A menudo, las personas desplazadas dejan sus hogares tras una corta notificación y sin poder resguardar su propiedad. (...). Las personas desplazadas no deben ser arbitrariamente privadas de propiedades o posesiones a través del pillaje, los ataques indiscriminados o directos u otros actos de violencia, el uso de ellas para escudar operaciones u objetivos militares, o el convertirlas en objeto de represalia. Sus propiedades tampoco pueden ser destruidas o enajenadas como una forma de castigo colectivo. Las autoridades responsables tanto en las comunidades de origen como en los sitios de reubicación, deben tomar medidas para proteger de tales actos la propiedad de las personas desplazadas. En particular, las autoridades deben proteger la propiedad y las posesiones dejadas atrás por las personas desplazadas contra la apropiación, la ocupación o el uso arbitrarios e ilegales. Una gran cantidad de tiempo y recursos es empleada en resolver derechos de propiedad después de acuerdos de paz, debido a las frecuentes violaciones de este derecho. Cuando la tierra y las viviendas son ocupadas por otros, se vuelve aún más difícil resolver las tensiones dentro de las sociedades y facilitar el retorno”

De otra parte, la Ley 160 de 1994 fue promovida y aprobada en el contexto de una política de apertura a los mercados internacionales y de una mínima intervención estatal en la configuración de la estructura de la propiedad. En este sentido, se comprende la estrategia de la "redistribución por la vía del mercado", la cual limita la participación directa del Estado. Esta participación se circunscribe, dentro de la lógica del mercado de tierras, a la asignación de un subsidio equivalente al 70% del valor del predio negociado a favor de los beneficiarios, así como al suministro de servicios y su coordinación para atender las áreas y beneficiarios de la reforma agraria.

La aplicación de esta Ley mostró su inoperancia al confluir en ella varios factores adversos: de una parte, la sobre valoración de la tierra como activo, apreciada en términos especulativos y no por su potencial productivo, dimensionó los precios de las transacciones por encima de los ingresos que podrían obtenerse con el desarrollo de los proyectos productivos. En esa medida, los costos de los créditos que los compradores debían asumir para financiar el 30 % del valor de estos

predios, el de los proyectos productivos mencionados y el de la vivienda, cuando no el de otras inversiones dentro del predio, excedieron la rentabilidad de la producción desarrollada (Machado y Suárez, 1999).

Desde el punto de vista de la población desplazada, son evidentes las limitaciones de este instrumento para asegurarle el acceso a la tierra, en particular a los hogares y personas que, habiendo perdido sus bienes, buscan recuperarse dentro de la condición de productores agropecuarios en lugares diferentes a los de su origen. Los mecanismos actualmente ofrecidos para acceder a la tierra por la vía del mercado no son recomendables para los propósitos de estabilizar a las poblaciones en riesgo de desplazamiento en la medida en que, por el contrario, las hacen más vulnerables.

El decreto 2007 de 2001 reglamenta los artículos 7,17 y 19 de la ley 387/97 en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar. Este decreto señala los requisitos para la enajenación de bienes rurales; considera la existencia de predios de paso y asentamientos temporales para población que no encuentre condiciones para retornar o no hay tomado la decisión para su retorno o reubicación; señala los procedimientos para la consolidación y estabilización socioeconómica, la acumulación de tiempo para titulación de baldíos y la adquisición y adjudicación de tierras.

En el caso de las Comunidades Indígenas, el cuerpo normativo para la protección de sus tierras está dado por la ley 21 de 1991 que ratifica y hace ley colombiana el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; el artículo 329 de la Constitución política protege el derecho de las comunidades indígenas a sus entidades territoriales propias como los resguardos.

La legislación colombiana reconoce el derecho de las comunidades indígenas sobre los territorios tradicionalmente ocupados; adoptar programas para el manejo, preservación reposición y aprovechamiento de los recursos naturales; sanear los resguardos adquiriendo las mejoras de terceros que allí se encuentren y adjudicarlas en forma gratuita a comunidades indígenas; y dotar de tierras a las comunidades que carezcan de ella ampliando resguardos de tipo colonial, mediante la adquisición de nuevos predios.

Por su parte, la ley 70 de 1993, que reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución, se dirige al reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras, tradicionalmente ocupadas por las comunidades negras del andén pacífico colombiano y otras que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

1.8.6.1.- **Realización del Derecho a la Tierra.** La realización del derecho a la tierra debe contemplar los siguientes criterios:

Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra: Busca garantizar la protección de los bienes dejados al momento del desplazamiento y garantizar la seguridad de la tenencia una vez se realicen los procesos de retorno o de reubicación.

El restablecimiento del derecho a la tierra de la población desplazada exige que la política pública, para tales efectos, considere aspectos de orden estructural ligados a la crisis del campo y los conflictos por el territorio.

Esa crisis se evidencia en: la reducción de las áreas en producción; disminución de la producción; la pérdida de empleos en la agricultura. En consecuencia, las importaciones crecieron a un ritmo anual del 26,8%: pasaron de ser el 5,5% del PIB, en 1990, a ser el 46,9%, en 1997. En junio del año 2000, el país estaba importando seis millones de toneladas de alimentos, ocho veces más que hace una década.

En el Plan Estratégico 2000-2002, se plantearon dos iniciativas con el fin de garantizar el acceso a tierras y seguridad de la tenencia, para la población desplazada: la primera, el establecimiento de Reservas Campesinas como instrumento estratégico para la consolidación social y económica de la población desplazada en las áreas de retorno o de reubicación. El plan se proponía establecer proyectos demostrativos de retorno o reubicación en zonas rurales, con base en la creación de siete zonas de reserva campesina en zonas seleccionadas de común acuerdo con la población desplazada.

El balance respecto del cumplimiento de las metas y objetivos propuestos es bastante negativo. No se cumplió el propósito de establecer las zonas de reserva. El avance más notable ha sido la titulación de tierras a las comunidades negras, en cumplimiento de la ley 70 de 1993, que estimuló, de alguna forma, el retorno de algunas comunidades desplazadas, en el litoral pacífico. En la segunda estrategia, el mayor logro fue la expedición del decreto 2007 de septiembre del 2001 que regula el programa de acceso y tenencia de la tierra, así como la congelación de bienes en zonas de riesgo de desplazamiento. Sin embargo, hasta finales del 2002 se había avanzado muy poco en la ejecución de lo dispuesto en el decreto. Sólo en el Carmen de Bolívar se experimentó una metodología para la identificación de los predios abandonados¹⁰¹.

¹⁰¹ En agosto del 2002, se llegó a un acuerdo entre la Red de Solidaridad Social y el Fondo Pos conflicto del Banco Mundial para poner en marcha un proyecto que desarrolle todos los instrumentos y pautas sugeridas en el decreto 2007. Dicho proyecto denominado "Protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada" está en marcha.

En el marco de la Ley 160/94, los procesos de retorno y reubicación se ven truncados, entre otras razones, porque la población desplazada entra a competir por la tierra con los pobres rurales. El mercado presenta fallas en la demanda por el escaso poder adquisitivo con que cuenta la población desplazada. El mecanismo de negociación voluntaria genera pocos incentivos para la venta con precios no especulativos por parte de los propietarios, y el Estado se encuentra impedido al no poder ejecutar procesos de expropiación y adjudicación de tierras porque sólo es un agente facilitador del mercado. De acuerdo con el seguimiento realizado por el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados-GAD, muchas familias reubicadas en suelos pobres y desgastados, de baja productividad, no han podido pagar el valor que les corresponde y por tanto, no sólo no han obtenido los títulos de propiedad, sino que además han quedado endeudados.

Adjudicación adecuada y proporcional de las tierras:

La adjudicación de tierras se debe hacer en condiciones similares a las que se tenían antes del desplazamiento.

La mayor parte de los predios vale mucho más de lo que pueden producir porque la tierra se adquiere para concentrarla, para especular con ella cuando hay procesos de suburbanización en ciernes, o como inversión segura. Eso distorsiona su precio de venta y la hace inaccesible para el mismo Estado. Estas dinámicas locales y de mercado subvaloran o desconocen tanto las necesidades urgentes de la población desplazada como la potencialidad real del suelo. Por otro lado, los registros definitivos de los predios, bienes abandonados y predios titulados son insuficientes. Esa carencia se explica, en parte, porque las entidades competentes no conocen o no aplican la normatividad vigente en la materia.

La operación de la política de tierras sea visto seriamente limitada por las condiciones de seguridad. Es decir, no existen capacidades institucionales locales con mecanismos y recursos que les permitan cumplir las normas sobre acceso a la tierra, seguridad y tenencia.

Los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Local no incluyen mecanismos para el acceso a tierras para la población desplazada. Además, históricamente, los planes de desarrollo y los POT operan más como un requisito para acceder a presupuestos que como un referente práctico de la política. Por esta razón, a la hora de atender la emergencia o implantar las medidas estipuladas por ley, muchos municipios no cuentan con planes de contingencia, ni disponen de recursos que les permitan una adecuada y oportuna atención. Este vacío también afecta de manera determinante la sostenibilidad de los proyectos de estabilización que quedan al margen de las dinámicas sociales y económicas del Estado local o regional.

Una de las mayores ausencias de la política, en el tema de tierras, tiene que ver con los procesos de reubicación y reasentamiento urbano. Aquí se han priorizado aspectos como la vivienda y el trabajo, pero no existe un debate en torno a la consideración del territorio urbano, como escenario fundamental para el restablecimiento de poblaciones de origen rural. Son casi inexistentes los desarrollos conceptuales y operativos de la política en este campo.

El decreto 2007 establece, como una de las estrategias para el acceso de la población desplazada a la tierra, la creación de los Predios de Paso. Según este Decreto, “El INCORA destinará predios aptos, especialmente en municipios receptores de población desplazada por causa de la violencia, para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados. Estos tenedores se obligan a desarrollar actividades productivas de corto y mediano plazo que les generen recursos para su subsistencia, mientras evalúan las posibilidades de retorno a su lugar de origen o de reasentamiento definitivo en otro lugar. En estos predios se adelantarán programas de seguridad alimentaria o de generación de ingresos, organizaciones y convivencia social, los cuales serán desarrollados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, en especial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DRI, Banco Agrario, entre otros. (Artículo 5.1)

Esta estrategia, como solución temporal para garantizar la seguridad alimentaria y la generación de algunos ingresos a la población desplazada durante la transición de la atención humanitaria al retorno o reubicación definitivos, ha demostrado ser viable. Los trámites y requisitos para acceder a estos predios se simplifican en la medida en que ha sido el mismo INCORA quien ha realizado la negociación y adquisición del predio. Sin embargo, en tanto no existe una oferta real para el acceso definitivo a tierras, esta estrategia temporal aparece como única opción, en detrimento de la realización del derecho al restablecimiento de la propiedad abandonada.

Adaptación Cultural: Al momento de adjudicar las tierras para la población desplazada deben considerarse las características socioculturales y socioeconómicas de dicha población.

En las experiencias de adjudicación de tierras a la población desplazada se percibe un profundo desconocimiento de los aspectos relacionados con el tema rural, las políticas agrarias, la crisis actual del campo colombiano y en particular, se tiene muy poca información, por no decir casi nula, respecto de las formas de tenencia y uso de la tierra, bienes y propiedades de la población desplazada y el estado del arte de esta temática, antes y después del desplazamiento.

Los fracasos de algunas experiencias de dotación de tierras para los desplazados se explican en buena medida por los altos costos que el mismo Estado ha pagado por ellas, a las precariedades productivas de las mismas y a dificultades de

adaptación cultural y productiva de los desplazados beneficiados. En las diversas experiencias no se han tomado en cuenta las condiciones particulares de la mujer desplazada jefe de hogar. El Gobierno, en el ámbito nacional y local, no ha cumplido con los compromisos pactados con las comunidades que han iniciado procesos de retorno y reubicación rural o urbana, en torno a la titulación de predios, créditos, etc

Los estudios de caso, realizados en el marco de la presente investigación, demuestran lo siguiente:

El derecho a la tierra (entendido por la política pública como acceso y seguridad en la tenencia de la tierra) ha sufrido profundos deterioros, en estos proyectos de restablecimiento. Esto se demuestra en la cantidad (hectáreas) de tierra que tenían antes del desplazamiento y la cantidad a la que tienen acceso ahora (antes un promedio de 10 hectáreas, ahora un promedio de 2 hectáreas). La mayoría de los desplazados no tiene, a la fecha, un título de propiedad. (Arjona).

Los cambios en la producción son notorios, especialmente en los casos de Majayura, Quibdó, Ibagué y otros casos conocidos en el ámbito nacional. En muy pocos casos la producción permite garantizar la seguridad alimentaria de la comunidad. En la mayoría de estos, la cría de animales, actividad de gran importancia antes del desplazamiento, se reduce de manera drástica, especialmente en los casos de reubicación urbana o semirural (caso Majayura).

Las experiencias que demuestran mayor viabilidad, especialmente en el tema de generación de ingresos y trabajo, más que en el restablecimiento real del derecho a la tierra, son aquellas en las que la población ha podido volver a sus propias tierras y recuperar la vocación productiva, en el marco de las condiciones socioculturales y económicas del territorio y la región (caso El Salado, Bolívar).

En estas experiencias hay una gran ausencia de puesta en práctica de mecanismos y procedimientos señalados por la normatividad vigente, especialmente, la aplicación de las disposiciones del decreto 2007.

Ya para el caso concreto del municipio de Ipiales, según los planes de las autoridades locales señalan prometer mejores condiciones de vida para sus pobladores, manifiestan que los cambios normativos producidos en nuestro país en la última década favorecen el fortalecimiento local y, que a su vez se constituyen en un reto para atender la demanda de la comunidad en lo referente al aspecto sociocultural.

El Estado descentralizado es sin duda más protagónico y por mandato constitucional debe atender en forma prioritaria el bienestar de la población.

A partir de estos preceptos se desarrolló el conjunto de derechos sociales basados en los conceptos de calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas.

El bienestar se constituye por consiguiente en un derecho de todos los ciudadanos, con prioridad dentro de la política social para los grupos sociales denominados "vulnerables" o de "alto riesgo" con referencia en forma específica a: niños, adolescentes, mujeres, ancianos, discapacitados, indígenas, comunidades negras, trabajadores agrarios, campesinos y desplazados.

Lograr lo anterior requiere construir indicadores de gestión que permitan medir el impacto y la efectividad de los programas sociales que se adelantan en sus entes o dependencias.

Basado en lo anterior, y además en la diferencia de casi treinta mil habitantes en el Municipio de Ipiales entre las cifras proyectadas por el DANE para el año 2003 y las cifras reales determinadas a través del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN, la cual genera una brecha en los datos de acceso y cobertura en los sectores de inversión inmersos en esta dimensión como son: la salud, la educación, la cultura y el turismo, la recreación y el deporte, lo social, la atención a la población vulnerable, la seguridad y la convivencia; diferencia que se acentúa día a día y se agudiza ya que para el año 2007 el DANE proyecta 99.810 habitantes en este municipio. Es por ello que para facilitar la comprensión de la situación diagnóstica de esta dimensión, ha sido necesario realizar una pequeña proyección sobre los programas a realizar la actual administración municipal Ipialeña:

- **Educación:** La Educación como base principal del desarrollo de los pueblos se enmarca en la Revolución Educativa como política nacional y el Plan de Desarrollo Municipal, enfatiza los tres ejes fundamentales: ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad, eficiencia, pertinencia y permanencia en el sector educativo.

La ampliación de cobertura se enfoca hacia el cumplimiento constitucional de un grado de preescolar y los nueve grados de educación básica dirigido a la población en edad escolar. Se realizara gestiones para la certificación del municipio, logrando con ello la ejecución de proyectos que serán financiados a través de recursos del Sistema General de Participaciones.

Con relación a calidad, el Plan de Desarrollo está orientado al logro de estándares mínimos en las competencias que los niños, niñas y jóvenes deben lograr dentro de las áreas básicas, competencias ciudadanas y formulación de planes de mejoramiento a través del programa de Modernización de la Secretaría de Educación del Municipio.

Complementario a lo anterior, se el municipio se proyecta mejorar la calidad educativa entendiéndose por calidad: la infraestructura, los equipamientos, la dotación y capacitación; por esta razón con el Plan de Desarrollo 2004-2007 se realizará la ampliación, mantenimiento y dotación a instituciones educativas rurales y urbanas, complementadas con el equipamiento e implementación de elementos tecnológicos, el desarrollo de programas para disminuir el analfabetismo; capacitación y actualización a los docentes, acciones de vigilancia y control para el cumplimiento de los estándares de calidad educativa de instituciones que ofrecen diferentes modalidades de bachillerato; el fortalecimiento de los programas de alimentación escolar correspondiente a los 70 restaurantes escolares, beneficiando así a 11.065 niños y niñas del área urbana y rural.

Los estudiantes de décimo y undécimo grado tendrán la posibilidad de acceder a una orientación profesional, preparación sólida y adecuada para la presentación de las pruebas de estado con proyectos multidisciplinarios que contribuyan al ingreso de los estudiantes a la educación superior con una adecuada orientación vocacional.

Dado que en el municipio los índices de deserción son relativamente altos (5,7%), se ha diseñado estrategias como el proyecto de incentivos, programas de alimentación escolar y fortalecimiento de escuelas para padres, con lo que se busca disminuir en más de tres puntos porcentuales dicha problemática.

En lo referente a educación superior, la estrategia de calidad se fundamenta en el fortalecimiento y optimización del Centro de Estudios Superiores de Ipiales (CESI) y el Centro Educativo Municipal (CEM), a través de la suscripción de convenios con las Instituciones de educación superior existentes y las que deseen brindar educación superior con programas acordes a las necesidades de la región. Se realizarán las gestiones para la creación de la universidad indígena teniendo en cuenta el importante aporte social y cultural de los cinco resguardos pertenecientes al municipio de Ipiales, dando así mejores posibilidades de vida para sus comunidades y el municipio en general.

- **Salud:** Apoyados en la actualización y depuración del SISBEN y el control a la elusión y evasión al régimen contributivo el municipio busca incrementar el número de personas con aseguramiento en salud en especial dirigido a beneficiar a la población pobre y vulnerable con la consecución de 1.846 cupos para el régimen subsidiado, pasando de 32.890 a 34.736 afiliados; quedando un total de 28.888 personas sin afiliación a algún régimen de salud, ésto tomando como referencia la población proyectada por el DANE y 42.583 si se basa en la población real por afiliar ¹⁰². De la misma manera se vigilará y controlará el cumplimiento a los contratos de la prestación de servicios de las administradoras del régimen subsidiado, entidades promotoras de salud y similares.

¹⁰² Fuente: Dirección Municipal de Salud. Perfil Epidemiológico de Ipiales año 2003.

Uno de los aspectos fundamentales para alcanzar y mantener un nivel adecuado de salud en la población, es el relativo a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las acciones tendientes a ello hacen parte de los diferentes planes de beneficio, pero hay uno en particular, el Plan de Atención Básica (PAB) que incluye acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, basado en las necesidades sentidas en la comunidad e identificadas en el Perfil Epidemiológico de Ipiales del año 2003¹⁰³; es así que se proyecta en un 100% el fortalecimiento de proyectos dirigidos a garantizar la salud infantil, la salud sexual y reproductiva, la salud ambiental, el fomento de estilos de vida saludables, garantizar la seguridad alimentaria, la vigilancia en salud pública y a mejorar la salud mental; en forma paralela el municipio incrementará en 30 puntos porcentuales pasando del 70% al 90% la evaluación y auditoría al cumplimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que le competen al municipio; de manera similar liderará acciones de evaluación y auditoría al cumplimiento de los planes de promoción de la salud y prevención de la enfermedad a cargo de las administradoras del régimen subsidiado y empresas promotoras de salud buscando incrementar del 6% al 100% dicho cumplimiento.

Con el fortalecimiento de la red de prestación de servicios municipal y la construcción del hospital de primer nivel de atención mejoraremos sustancialmente la cobertura, calidad, oportunidad, eficacia y eficiencia, incrementando del 60 al 100%¹⁰⁴ la satisfacción del usuario.

- **Social:** Para construir el municipio que todos esperan se hace necesario que los ipialesños sean copartícipes de las acciones que se emprendan por parte de la administración local. Por ello desean fortalecer en un 70% la organización y participación ciudadana mediante la creación y capacitación a asociaciones, cooperativas, juntas de acción comunal y veedurías ciudadanas.

Lo anterior basado en principios de equidad, justicia social, respeto, sentido de pertenencia, solidaridad, respeto por el ser humano, tolerancia y la vida.

Un municipio de futuro necesita del talento humano juvenil por lo tanto ha fortalecido la participación de los jóvenes en todos los proyectos que los involucre.

- **Atención a Población Vulnerable:** La existencia de grupos vulnerables, denominados así por encontrarse en condiciones de inequidad social y pobreza, como son: mujeres cabeza de familia, adultos mayores, discapacitados, niños y otros ocasionados por conflictos sociales propios de nuestro país, son

¹⁰³ Fuente: Dirección Municipal de Salud.

¹⁰⁴ Fuente: Dirección Municipal de Salud

beneficiados con programas y proyectos los cuales contribuirán a disminuir su marginalidad y aislamiento.

La administración municipal con sentido eminentemente social, brinda y brindará atención integral al adulto mayor incluyendo acciones en educación, salud, alimentación y actividades recreacionales, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consorcio Prosperar y Ministerio de Protección Social.

Promete el municipio mantener la reactivación del Comité Municipal de Desplazados; el apoyo a los proyectos que este ente emprenda para reincorporar a la mencionada población en actividades socioeconómicas y llevará a cabo mediante el sistema de cofinanciación.

Los discapacitados mejoran su calidad de vida a través de programas de capacitación que les permite un mejor desenvolvimiento laboral y social.

Celebrará convenios con el SENA para que mujeres jefes de hogar accedan a programas de educación formal y no formal.

Atención a otros sectores vulnerables de la población, entre ellos los menores en situaciones irregulares y las personas indigentes, los cuales se benefician con programas sociales.

- Cultura y Turismo: La cultura entendida como el conjunto de creencias, usos, costumbres, patrimonio tangible y manifestaciones artísticas propias de una comunidad, es la fuente primordial para despertar en el colectivo el sentido de pertenencia y de construcción social de un nuevo municipio.

Lastimosamente en Ipiales las expresiones culturales y los espacios para el desarrollo de las mismas son escasos; el quehacer cultural ha estado relegado pese a los esfuerzos de algunos por incitar el interés y el apoyo político hacia este sector. La población desconoce la importancia del fomento de la cultura como gestora de disciplina y valores a través de procesos dinamizantes dirigidos hacia los niños, los jóvenes y la comunidad en general.

Es por ello que el impulso al desarrollo cultural del municipio de Ipiales, se realizará buscando pasar del 25% al 60% en la formación de la población lectora con la conformación de clubes de lectura y la ampliación y dotación de bibliotecas municipales.

La creación y apoyo a escuelas de arte, danza, teatro, música, y pintura, aumentarán del 5% al 65% entre las cuales de destacan el Plan Batuta y la implementación de la escuela musical de Banda Juvenil, permitiendo de esta manera repensar su identidad, garantizando el respeto por sus valores,

posibilitando el desarrollo de aptitudes y habilidades artísticas y musicales de niños y jóvenes para que en un futuro no muy lejano hagan parte de la larga fila de reconocidos artistas ipialeños.

El apoyo a la banda municipal con la dotación de implementos y la grabación de su primer disco compacto y la implementación de la emisora municipal son algunas de las muestras de la preocupación de la presente administración municipal hacia los espacios de formación cultural; en un 70% se ha fortalecido los carnavales de blancos y negros con el propósito de rescatar las costumbres de sus antepasados y proyectar en propios y foráneos el sentido de esta expresión cultural.

La presente administración, identifica lugares y sectores potencialmente generadores de turismo para implementar proyectos como el desarrollo del plan parcial de conservación del centro poblado de Las Lajas y la restauración y funcionamiento del Centro Nacional de Cultura y Turismo en Rumichaca, como su y nuestro el patrimonio arquitectónico histórico de nuestra región.

- Seguridad y Convivencia: Con el objetivo de incrementar la seguridad de la ciudadanía y mejorar la convivencia entre los habitantes del Municipio de Ipiales, se desarrolla acciones dirigidas a la orientación y apoyo del consumidor, la protección a niños, mujeres y familia, acceso a la justicia y respeto por las normas de tránsito.

Se intensificará en 25 puntos porcentuales, pasando del 40% al 65% las acciones encaminadas a la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mujeres y familia, enfatizando de igual manera en la prevención de violencia intrafamiliar y de maltrato al menor con el proyecto denominado la Comisaría en su Comunidad el cual busca llegar al sector urbano y rural del municipio.

El fenómeno del desplazamiento es un problema gravísimo, porque las personas que lo padecen, no únicamente, les toca estar de un lugar para otro, sino, que les están vulnerando una cantidad desbordante de derechos fundamentales. Razón por la cual el gobierno a través de sus distintas instituciones, las organizaciones no gubernamentales y sociedad en general, es decir, el Estado en todo su ámbito, deben conocer sobre la magnitud y lo maligno de este flagelo, sensibilizarse frente al sufrimiento de quienes lo padecen, prepararse y proyectarse, si no es para terminarlo, por lo menos lograr disminuirle su poderío.

CAPITULO II

2. ESTIMACION DE LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES COMO ENTE RECEPTOR DE DESPLAZAMIENTO

2.1. COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA UNICO DE REGISTRO DE POBLACION DESPLAZADA DE NARIÑO E IPIALES

Aunque la fuente de información sobre el número de familias y personas en situación de desplazamiento PSD en Nariño e Ipiales, será el SUR de la RSS, es necesario advertir que se tiene algunas inconsistencias que es conveniente anotar antes de presentar los datos. Las más importantes son:

- El SUR no captura la información de la totalidad de población que se desplaza, pues una parte nunca llega al sistema, debido a la desconfianza hacia el manejo y confidencialidad de la información por parte de las instituciones encargadas de recibir las declaraciones, y en general, contra un Estado débil y negligente, que no actuó en la protección de sus derechos fundamentales, antes del desplazamiento para que este no se produjera.
- Una parte de la PD no desea ser identificada como tal, porque prefiere pasar inadvertida por razones de seguridad, pues los actores armados que generaron su desplazamiento pueden perseguirlos en el lugar de recepción.
- Hay FSD que no requieren la atención que brinda la SNAIPD, o que pudiendo acceder a ella no lo hacen por falta de información, o porque no quieren someterse a todo el procedimiento para obtener la ayuda.
- La RSS establece como requisito para que una FSD pueda ser incluida en el SUR, realizar una valoración previa de la declaración presentada, con el fin de evitar que se filtren personas que actúan de mala fe o que siendo pobres no son desplazados. Aunque a este respecto hay procedimientos y fuentes de verificación establecidos con claridad, existen riesgos de que personas desplazadas queden por fuera del SUR, y que se incluyan algunas que no lo son, pues, es muy probable que una declaración pueda presentar inconsistencias producidas por la tensión, debida a los nervios y angustia generados por el hecho de tener que narrar todas las circunstancias que ocasionaron el desplazamiento, reviviendo momentos dolorosos en donde incluso la persona fue testigo de asesinatos, torturas, masacres, enfrentamientos, maltratos u otro tipo de acciones violentas directas, además, hasta hace algún tiempo se presentaron con mucha frecuencia declaraciones rechazadas porque estaban mal diligenciadas por los funcionarios que las tomaban, debido a la ausencia de capacitación y conocimiento de los procedimientos para hacerlo. Mantener un control previo y no posterior como

lo establecen los organismos encargados de control del Estado, supone la ausencia de aplicación del principio de la buena fe y el reconocimiento de las circunstancias especiales de la vulnerabilidad de la PSD. Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado con la sentencia T-326 de 2001, señalando que la declaración de la persona desplazada está cobijada por el principio mencionado y que la carga de la prueba la tiene que asumir el Estado, pero el procedimiento de la valoración se ha seguido realizando normalmente.

- Sobre lo que aun no se ha pronunciado la Corte Constitucional, y que era motivo de rechazo frecuente, especialmente en el momento en que llegó la mayor cantidad de PD desde el Putumayo, fue la fumigación, ya que argumentada como motivo exclusivo de desplazamiento, no constituye para la RSS, “causa justa” que amerite la inclusión en el SUR, sin embargo, muchas familias que sobrevivieron la violencia paramilitar en el Bajo Putumayo y el paro armado realizado por las FARC, entre octubre y noviembre del 2000, identificaban la fumigación como la responsable de su desplazamiento, pues fue ante el daño de los cultivos de coca, pan - coger y la contaminación de las aguas, que se vieron obligados a abandonar su lugar de residencia.
- Igualmente, se han presentado rechazos de declaraciones porque las FSD exponen como motivo de su salida la falta de trabajo, o la ausencia de fuentes de empleo en la zona expulsora, situación que se presentó inmediatamente después de las fumigaciones, pues ante el daño de los cultivos de coca y sin la posibilidad de garantizar la sobrevivencia con los de pan coger, la caza o la pesca, restringidas por los factores armados y disminuida por la fumigación, no tuvieron posibilidades de generar ingresos para sobrevivir. En general, las instituciones que prestan ayuda Humanitaria como el CICR tipifican esta situación como desplazamiento económico y no forzado por efecto de la violencia, lo que implica que no se cumplen los requisitos para recibir asistencia, sin tener en cuenta el proceso que lleva finalmente a la salida de las personas.
- Además de lo anterior, en algunos municipios como Pasto, Tumaco, Samaniego, Taminango e Ipiales, que se presentan una cantidad importante de PD registrada, muchas familias que rindieron su declaración al llegar no fueron incluidas en el SUR, porque no conocieron oportunamente que había sido rechazada, ya que vivían en lugares muy alejados de los cascos urbanos y no tuvieron posibilidad de interponer recursos de reposición y/o apelación dentro de los plazos establecidos.

A propósito de lo expuesto, es interesante ver los datos presentados por la Oficina Regional de la Organización Internacional de las Migraciones OIM, con relación a la diferencia entre las declaraciones rendidas ante las personerías, los datos del sistema RUT que recoge la Diócesis de Ipiales y Pasto y los de la Federación de Asociaciones de PD, versus las declaraciones aceptadas en el SUR de la RSS.

Teniendo en cuenta los datos presentados, en Nariño, a 15 de diciembre del 2001, se tendría un índice de inclusión en el SUR del 43.4% y del rechazo del 56.6% porcentaje obtenido haciendo la relación entre el número de familias registradas por la RSS, con el de las declaraciones rendidas ante las personerías. Si se toman los datos presentados por la Federación de Asociaciones, se observa un comportamiento similar al de la declaración-aceptación, que muestra la proporción anterior, pues la diferencia entre el número de familias es del 6.5%.

Lo anterior permite inferir que hay un altísimo nivel de rechazo sobre todo en municipios como Samaniego, pues de las 800 declaraciones solamente fueron aceptadas 332, lo que significa un rechazo del 58%, Taminango, donde declararon 780 familias, se aceptaron 363, con un rechazo del 53.5%, y Tumaco con 600 declaraciones, de las cuales 119 fueron aceptadas, con un rechazo del 80.2%.

Las cifras son indicativas de los problemas que hasta el 15 de diciembre presentaba la inclusión en el SUR, pues los rechazos tenían mucho más que ver con el proceso de toma de declaración que con razones individuales de los declarantes.

Todas las situaciones expuestas anteriormente hacen suponer que en Nariño, pero particularmente en IpiALES, hay un gran número de PD por fuera del SUR; sin embargo, es la referencia oficial disponible y más confiable, para analizar el comportamiento del fenómeno de desplazamiento, además de que se han hecho esfuerzos importantes por parte de la RSS, ahora Acción Social, para mejorar continuamente el Sistema de Información.

2.2. COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA UNICO DE REGISTRO EN RECEPCION DE POBLACION DESPLAZADA EN NARIÑO E IPIALES

Analizando las cifras del Sistema Único de Registro - SUR en recepción de Población Desplazada - PD, y teniendo en cuenta las salvedades anteriores, se puede afirmar que hasta abril del año 2000 los datos reportados en Nariño, no presentaban cambios significativos, pues apenas estaban registradas 23 familias y 101 personas en Pasto y 2 municipios más.

Sin embargo, al finalizar ese año a diciembre 31, había un total de 108 familias y 487 personas en 8 municipios, lo que significó aumentos porcentuales del 369.56% en familias de 382.17% en personas, en 8 meses en donde el mayor incremento se presentó en noviembre, aumentando en 63.93% las familias y 80.48% las personas.

En el año 2001 el panorama cambia radicalmente, pues de diciembre de 2000 a enero de 2001, se pasa de 108 familias y 170.356% personas, distribuidas en 12 municipios, que aumentaron 50% con relación al mes anterior.

A partir de esta fecha y durante los tres meses siguientes se observa un incremento porcentual alto, el más significativo de todo el SUR, pues en febrero las familias aumentaron el 84.59%, en marzo 90.29%, en Abril el 61.53%, mientras que las personas en estos mismos meses, se incrementaron en un 82.45%, 69.94 y 58.8 respectivamente.

Así es como se muestra que la PD ha ido en aumento desde abril del 2000 hasta la fecha, llegando a 13.352 familias y 52.941 personas en el departamento con datos a Julio siete (7) de 2006, lo cual no podría ser de otra manera debido a que la medición siempre se realiza sobre los totales acumulados mes a mes.

Efectivamente, como se anotaba antes, el punto máximo alcanzado en incrementos porcentuales es el que se presenta en enero del 2001, seguido del de noviembre del 2000, y el de febrero, marzo y abril del 2001. En apariencia, la llegada de personas y familias, disminuyó a partir de mayo de 2001, exceptuando dos aumentos importantes en el mes de Julio del 2001 y abril del 2002, producidos por dos eventos que hasta ese momento no se habían reportado en Nariño: Desplazamientos Masivos. El primero desde Junín en jurisdicción del municipio de Barbacoas, como efecto de enfrentamientos entre guerrilla y ejército, y el segundo, en la zona rural de Pasto, en el corregimiento de Santa Bárbara, en el área de río Bobo y la vereda el Cerotal por la misma causa que el primero.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que debido a que las cifras del SUR son acumuladas aunque el desplazamiento “gota a gota” sea intenso, no logra generar cambios porcentuales o absolutos significativos después del 2001, cuando se presentaron los aumentos más drásticos. Sin embargo, el fenómeno ha crecido de manera progresiva y lo ha hecho debido a los desplazamientos “gota a gota”, por lo cual vale la pena analizar las cifras año tras año, para observar cual ha sido el incremento cada 12 meses.

Efectivamente el 2001 fue el año de mayor aumento porcentual en el SUR, ya que llegó al 2523.1% en familias y 2251.9% en personas, sin embargo, el total de las familias del 2001, 2833 fue menor a las registradas hasta octubre del 2002 que ascendieron a 2927, igual sucede con las personas pues de 11454 a diciembre del 2001, en 10 meses del 2002 llegan a 12042. Indicando, que el registro PD, no decreció como podría concluirse de una primera mirada de los aumentos porcentuales, sino que por el contrario, subió a un ritmo tan acelerado, que en 10 meses del 2002, duplicó el acumulado del 2001, año de mayor aumento.

Si observamos la Situación en Pasto, es casi idéntica a la de Nariño, como quiera que históricamente ha ocupado el primer lugar en recepción de PD en el

departamento; además su ubicación y características la hacen particularmente atractiva para la llegada de FSD pues es tránsito obligado entre las zonas cocaleras orientales del Putumayo y las Occidentales en el Piedemonte y la llanura del Pacífico; la mayor parte de la asistencia y presencia institucional para la atención al desplazamiento se concentró en la ciudad; gozaba hasta hace muy poco tiempo de reconocimiento nacional como ciudad apacible y en paz; y lo que es más importante, un buen número de población que llegó desplazada desde el Putumayo, es nariñense nacida en otros municipios o en pasto, que regresaron buscando refugio en casas de familiares y amigos que vivían en la ciudad.

Sin embargo, y a pesar de todas las circunstancias descritas, la importancia porcentual en Pasto en recepción de PD con relación a Nariño, comenzó a decrecer fuertemente en la medida en que otros municipios fueron captando población, pues iban llegando en los mismos periodos y meses críticos identificados anteriormente. Veamos el comportamiento del SUR en recepción de PD en Pasto con relación a Nariño.

En abril del 2000 cuando se inicia el SUR, Pasto concentraba el 82.61% de las FSD y el 76.24% de las PSD; para julio del mismo año el índice bajó al 75.58% en familias y al 78.46% en personas; en septiembre y octubre sigue decreciendo al 72.13% en FSD y 71.71% en personas. A partir de allí presenta el mismo comportamiento que en el departamento; Sube en noviembre al 79 y 81% en familias y personas y se dispara en enero del 2001, subiendo más allá de la proporción inicial del SUR, alcanzando el tope máximo del 83.51% en FSD y el 83.06 en PSD con relación a la totalidad de PD en Nariño.

Posterior a esta fecha aunque decrece la proporción, mantiene un comportamiento alto hasta el fin del trimestre cuando llega al 69.48% en familias y al 70.68% en personas, a partir de allí tiene un decrecimiento drástico desde abril, en donde desciende al 51.8% en familias y al 53.22% en personas, manteniendo esta tendencia hasta octubre del 2002, en donde decrece levemente a cerca del 50% tanto en FSD como en PSD.

En primer lugar hay que decir que en los 3 meses críticos, los 10 primeros municipios del SUR concentran casi la totalidad de PD del departamento, pues en febrero representan el 99.42%, en marzo el 98.27 y en abril el 97.73.

En segundo lugar, Pasto conserva un aumento constante de la recepción, manteniendo hasta la fecha el primer lugar, pero su proporción con relación al departamento decrece fuertemente porque aparecen los reportes de Taminango y Samaniego.

Así pues, el comportamiento del SUR muestra claramente como Pasto no bajó en recepción de PD, sin que otros municipios, como Samaniego y Taminango, los

mismos que siguen ocupando el segundo y tercer lugar, a nivel departamental, recibieron un flujo muy alto de familias y personas desplazadas.

Como puede observarse, los primeros municipios concentran casi la totalidad del SUR, pues en agosto representan el 94.83% de las FSD y el 94.32% de las PSD, en septiembre 95.02% y el 94.6%, y en octubre el 94.6 y 94,22% Igualmente, los primeros 6 lugares de frecuencia del SUR la ocupan los mismos municipios; Pasto, Taminango, Samaniego, Tumaco, Córdoba e Ipiales.

La tendencia de crecimiento del SUR por tanto, es constante en todos los municipios, no solamente en Pasto, lo cual indica que no es acertado pensar que el aumento exagerado del registro de PD en esta ciudad, se deba a la inscripción de personas que no son desplazadas, pero sí, de la población vulnerable.

2.3. COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA UNICO DE REGISTRO DE EXPULSION DE PÓBLACION EN NARIÑO E IPIALES

En Nariño los primeros datos de expulsión de población desde municipios del departamento, se empiezan a registrar a partir de agosto de 2001.

El SUR comienza con 377 familias y 1.612 personas en 31 municipios, de los cuales, Tumaco presentaba la mayor cantidad con 187 familias y 813 personas, seguido de Barbacoas con 107 familias y 441 personas y el Rosario con 13 y 50 respectivamente. Sin duda, la Masacre de Llorente, realizada por la AUC, Bloque Libertadores del Sur, el 24 de marzo del 2001, inaugura el desplazamiento en la llanura del Pacífico Nariñense, ya que fue precisamente la llegada de los paramilitares la causa fundamental de que el departamento hubiera pasado de Receptor de PD a receptor-expulsor. Sin embargo, los datos del Rosario también muestran que en zonas tradicionales de control de la guerrilla como el Norte de Nariño, especialmente en los municipios de Leiva, Policarpa, Cumbitara y el Rosario, ya se habían presentado casos de desplazamiento por acciones armadas.

Los incrementos más significativos del SUR en expulsión se ubican en los meses de abril y mayo del 2002, y de agosto a septiembre del mismo año, lo cual coincide con los eventos del desplazamiento masivo en marzo y abril desde el corregimiento de Santa Bárbara hacia Pasto, y probablemente en el segundo periodo, además del crecimiento normal, al estímulo producido por la distribución de ayuda humanitaria en Pasto, Taminango, Samaniego, Ipiales y Tumaco, por parte de la Cruz Roja Nacional, tanto a PD como receptora. En total esta entidad benefició a 2917 familias, 1420 en Pasto, 562 en Taminango, 266 en Samaniego, 220 en Ipiales y 449 en Tumaco. Los elementos entregados fueron mercados, kits de aseo masculino y femenino, de niño, de bebé, de cocina, vajilla, sábanas, toldillos, cobertores, cobijas y colchonetas.

Estas valiosas ayudas entregadas de manera relativamente fácil, de alguna forma brindan a la población vulnerable, “pobres históricos” o personas que actúan de mala fe, una oportunidad de recibir asistencia, de los cual pueden concluir que ser desplazado garantiza auxilios que de otra manera no pueden obtener, máxime cuando son y están en Nariño, lo cual puede utilizarse como una herramienta para “armar historia” y presentar declaración, mostrándose como expulsado de algún municipio del departamento de donde posean información y que efectivamente presenten situaciones de violencia.

Evidentemente, el mayor cambio en el trimestre marzo- mayo, es el aumento de familias expulsadas desde Pasto, que pasa de 6 a 161 en abril y 173 en Mayo, los demás municipios fluctúan en los primeros puestos; sin embargo, después de estos meses los cuatro primeros municipios se estabilizan ocupando estas posiciones Tumaco, Pasto, Barbacoas y Olaya Herrera, Bocas de Satinga. Llama la atención que la mayor parte de los municipios que se ubiquen en la Llanura del pacífico y el Piedemonte Occidental, en donde la situación respecto a la violación de los Derechos Humanos y las infracciones al DIH es grave por las disputas territoriales de los actores armados, además, los 10 primeros municipios tienen cultivo de coca o amapola.

El registro acumulado de expulsión de población de Nariño, muestra el crecimiento progresivo del fenómeno en el departamento, en donde evidentemente se aprecia como aumento de manera progresiva el número de personas y familias expulsadas, mostrando un ritmo de crecimiento acelerado, pues en 15 meses del SUR, la cantidad de familias se incrementaron en una proporción de 305.56% y 306% las personas.

Por supuesto, que el crecimiento de la expulsión no es comparable con el de la recepción, lo que indica que están entrando muchas más personas que las que salen.

Por otra parte, el flujo de los desplazamientos intermunicipales, ha tenido varios comportamientos, en primer lugar, las personas expulsadas se han desplazado intervederalmente, siguiendo el curso de los ríos en el Pacífico, o buscando sitios cercanos en donde refugiarse, que aun no se encuentren controlados u ocupados por los actores armados, esperando que las condiciones de seguridad mejoren para regresar. En otros casos, han salido primero a los cascos urbanos de los respectivos municipios, y desde allí se han dirigido a otros del departamento o ciudades del Valle del Cauca. Hay también, cruces de frontera de importantes grupos poblacionales hacia el Ecuador.

El epicentro de recepción de desplazamientos en la Llanura del Pacífico y el Piedemonte Occidental, zona en donde se concentra la mayor cantidad de la expulsión es Tumaco, debido a varias razones: es centro administrativo, de servicios, poblacional y económico; su ubicación permite algún tipo de

comunicación con el lugar de expulsión, pues hay una verdadera diápora de los afrodescendientes que por sus prácticas culturales mantienen constantes contactos con los familiares, amigos y vecinos de sus ríos, pueblos o caseríos; la población expulsada no quiere abandonar completamente sus tierras por lo cual les resulta más ventajoso quedarse en el pacífico nariñense que salir hacia Guapí, Buenaventura, Pasto o Cali; Tumaco concentra la atención de las instituciones a las víctimas de los desplazamientos y por último, la ciudad no es desconocida ni está por fuera de los contextos culturales, lo cual no rompe del todo su tejido sociocultural.

Los afros saben muy bien que es el desarraigo pues vivieron la trata trasatlántica, han luchado fuertemente por la titulación de sus tierras a través de la figura de los Consejos Comunitarios, han vivido directamente la experiencia de otras bonanzas como la de la madera, las pieles, el oro, las camaroneras y ahora la coca, de alguna forma saben que se trata de un proceso de expropiación de sus tierras, y por ello han sido resistentes a dejar todo lo construido en una historia larga y tortuosa que pasó por la esclavitud.

Es conmovedor saber que algunos han preferido internarse en el monte con un plástico y un machete encima, buscando las cabeceras de los ríos, que irse expulsados por los actores armados que han ejercido una fuerte presión traducida en asesinatos selectivos, desapariciones, tortura y todo tipo de violaciones masivas e individuales a los Derechos Humanos y el DIH.

Como se observa, Pasto tenía una pequeña participación en los que se refiere a expulsión del departamento, situación que cambia radicalmente después de abril con ocasión de la salida de familias por efecto del enfrentamiento entre el ejército y el 2º frente de las FARC, que tenía ocupada la zona del río Bobo de donde se nutre el acueducto de la ciudad. Varias personas murieron por este hecho, entre ellas una profesora, cuyo asesinato aun no se ha esclarecido, así pues, Pasto entró en las ligas mayores de los municipios expulsores del Departamento. Sin embargo, posterior a los hechos y con la marea baja, las personas que salieron poco a poco fueron regresando en la medida en que se disminuyeron las fricciones y enfrentamientos. Estos hechos no los refleja el SUR, ya que no existe un seguimiento a los procesos de retorno que puedan afectar sus datos. Pues las restricciones que implica el manejo del sistema y la misma ley, hacen que los acumulados se mantengan, disfrazando u ocultando las modificaciones que va teniendo el fenómeno de expulsión.

Sin duda, la mayor proporción en cuanto se refiere a la expulsión como efecto de la violencia, la tienen los municipios de la Llanura del Pacífico, cuyas cifras en el SUR son bajísimas, pues las personas no han declarado o habiéndolo hecho, fueron rechazadas o han salido hacia otros departamentos o zonas sin que se registre el hecho, un ejemplo importante es el desplazamiento masivo producido en julio del 2001 desde Santa Bárbara, Iscuandé que movilizó cerca de 4000

personas que llegaron a Guapi y que posteriormente, después de acuerdos humanitarios, retornaron.

Evidentemente, ha habido un aumento importante del total de personas y familias expulsadas, de los 6 meses del SUR en el 2001, a los 10 del 2002, pues el SUR a nivel del departamento aumentó en un 228.11% en familias y en un 235.64% en personas, lo cual indica que se triplicó con relación al año de inicio.

Como se puede concluir los datos anteriores, Pasto antes de abril del 2002 tenía muy poco peso dentro del acumulado de población expulsada del departamento, pues no alcanzaba a representar ni el 2%, situación que cambia con ocasión del desplazamiento masivo que implica subir al 21.07% en familias y 22.31% en personas, bajando posteriormente hasta el 16% en octubre por efecto del acumulado. Indudablemente, el aumento producido por el desplazamiento masivo tanto en la proporción sobre el acumulado departamental como el de la ciudad fue muy fuerte.

Respecto al incremento real de la expulsión en Pasto en los 2 años del SUR, se presenta un aumento del 4000% en personas y de 3.334.38 en familias del 2001 a los corrido del 2002, y aunque las cifras son exageradamente altas, su peso e importancia son relativos porque la mayoría de personas que se desplazaron masivamente desde el corregimiento de Santa Bárbara, retornaron a su lugar habitual de residencia.

Sin embargo si tomamos las 127 familias y 564 personas que se desplazaron masivamente y suponemos que todos hubieran retornado, tendríamos que el número de familias expulsadas desde Pasto quedaría en 119 y 535 personas, indicador que sigue siendo alto, pues alcanza incrementos del 1883.3% en familias y 1562.5% en personas, del 2001 al 2002. Muy probablemente, lo que están indicando las cifras es que en la zona rural de Pasto y en algunos barrios de la urbana, están realizando acciones los grupos armados, lo cual ha generado expulsión de la población. Obviamente ya se hicieron los comentarios respecto a la posible inclusión en el SUR de la población vulnerable que se filtra en el sistema como desplazado, lo cual no es una explicación suficiente, si se tiene en cuenta que el proceso de validación y verificación que hacía la RSS y ahora Acción Social antes de que se acepte una declaración, puede evitar una buena porción de los "colados".

En la actualidad, según el reporte de Acción Social de 7 de julio de 2006 el departamento de Nariño ha expulsado 9654 familias y 39780 personas, de las cuales son aportadas 706 familias y 3096 personas por el municipio de Pasto y 90 familias y 403 personas el municipio de Ipiales, ocupando el cuarto lugar el primero y el puesto 18 el segundo.

Indiscutiblemente, las cifras son claras a pesar de las salvedades, de donde se puede concluir que el conflicto armado como los cultivos de uso ilícito está aquí, en las goteras de Pasto y llegaron para quedarse.

2.4. LA VIOLENCIA EN EL PUTUMAYO Y EL DESPLAZAMIENTO EN NARIÑO

El contexto del conflicto en el Putumayo fue bastante grave, algunas cifras cuya fuente es el observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, así lo muestran, pues, los municipios del Bajo Putumayo tenían la mayor proporción de cultivos ilícitos de este departamento y precisamente, es en esta área en donde se presenta el más alto índice de muertes violentas, pues parece haber una relación directa entre violencia, superficie cultivada de coca y la lucha por el control territorial (que incluye la población), entre los actores armados, particularmente entre las AUC y las FARC. Por supuesto en donde están los cultivos de uso ilícito es en donde hay más conflicto, es decir en el bajo más que en el alto y medio Putumayo.

Por lo anterior en estos municipios los homicidios y en general las violaciones a los Derechos Humanos, registran los niveles más elevados, pues allí, se concentran el 96% de los cultivos de coca (54555 hectáreas de un total de 56800) en un contexto en el que el departamento tiene a su turno más de 50% de la superficie cultivada en el país. Sin embargo, los últimos datos de extensión de cultivos de coca en el Putumayo muestran una proporción mucho más grande, pues según fotografías de satélite a octubre del año 2001 el número de hectáreas cultivadas con coca llegaba a 100.000, la mitad de las que existen en Colombia. Si se parte de que el gobierno entre los meses de diciembre de 1999 y enero de 2001 fumigó 30.000 hectáreas, quedarían 70.000.

En este escenario las FARC han ejercido una marcada influencia en la zona desde principios de los 80 mientras que en los tres últimos años la presión de las autodefensas ha sido muy fuerte, aumentando como se dijo antes, la violencia a niveles que nunca se habían vivido. Así pues, en los municipios del bajo Putumayo se concentraron en el año 2000 el 82.8% de los homicidios y esta participación ha venido en franco aumento en los últimos años. A su vez, el 73% de los desplazados de todo el departamento vivía en alguno de los municipios de esta región.

Como muestran las cifras anteriores, la violencia en el Putumayo fue generalizada en el año 2000, tendencia que se mantuvo con menor intensidad en el año 2001, existiendo un fuerte control social, poblacional y territorial por parte de las AUC en las zonas urbanas y de las FARC en las rurales y en las carreteras, sobre todo en los municipios del bajo Putumayo. Con relación a la situación de la población, la firma de los denominados "pactos sociales" realizada posteriormente a la primera etapa de fumigaciones, ayudó en la normalización del ambiente, pues el ritmo del desplazamiento bajó.

Aunque las cifras y los registros son precarios por la ausencia de puestos de autoridades fronterizas en Colombia y la gran cantidad de cruces sobre los ríos San Miguel y Putumayo, se estima que en el segundo semestre del año 2000 y particularmente agravado por el paro armado, aproximadamente al rededor de 12.000 personas cruzaron la frontera con el Ecuador, aunque más o menos al rededor del 90% de esta población regresó al país vía Lago Agrio-Quito-Tulcán-Ipiales-Pasto.

Coincidiendo con lo anterior, la mayor parte de las personas en condición de desplazamiento en Nariño, cerca del 80%, provienen de municipios, corregimientos, veredas del Bajo Putumayo, principalmente de la Dorada, la Hormiga, San Miguel, Puerto Asís, Valle del Guamuez, Orito, El Placer, El Tigre. En principio el desplazamiento en Nariño se registró como “gota a gota” y no reflejó hechos fundamentales ocurridos en el Putumayo como la llegada de las autodefensas, inicialmente a Puerto Asís, cuyas acciones se tradujeron en asesinatos selectivos, masacres y violencia generalizada en los últimos cinco años de los noventa, dejando un número importante de familias expulsadas; tampoco la famosa y tristemente celebre masacre en El Placer ocurrida en noviembre de 1999, que fue uno de los puntos estratégicos de asentamiento paramilitar en la zona.

Al respecto, es importante ratificar que las cifras del SUR de PD de la RSS, no dan cuenta de todas las personas expulsadas, pues, al comparar las cifras de estimación del desplazamiento forzado con las cifras de población que fue incluida en el registro único y que se desplazó por hechos ocurridos entre enero de 2000 y junio de 2001, se encuentra que el 39% de la población que se desplazó, fue incluida en el mencionado registro. El restante 61% está representado en población que presentó declaración y no fue incluida, y población que aún no había presentado declaración, en población que no quiso presentar declaración, y en población que retornó rápidamente, entre otras posibilidades.

Lo anterior quiere decir, que por cada persona registrada, aproximadamente 2.56 no lo están, lo que implicaría que con un registro de 23.496 a octubre del 2002, la estimación de PD sería de 60.150 personas en el departamento de Nariño y con un SUR de 11.741 en pasto, la PD estimada sería de 30105 personas.

Según las estadísticas del reporte realizado por Acción Social a fecha 7 de Julio de 2006 el número de desplazados que ingresaron al departamento de Nariño tenemos 13.352 hogares y 52.941 personas; al municipio de Pasto, los desplazados que ingresaron fueron de 5.010 familias y 19.762 personas y; para el municipio de Ipiales tenemos que la cifra de desplazados que ingresaron a dicho municipio está en 294 familias y 1.174 personas. Encontrándose estos dos municipios entre los diez municipios que más recepción de desplazados ha realizado, ubicándose en primer lugar el municipio de Pasto y en el décimo el

municipio de Ipiales después y en su orden, de Tumaco, Samaniego, Taminango, El Charco, Barbacoas, Los Andes, Ricaurte y Córdoba.¹⁰⁵

Entonces, para la actualidad, según el reporte de Acción Social presentado el 7 de Julio de 2006, y manteniendo la aproximación al 2.56 % de personas no registradas por cada una de las que sí lo están, implicaría que con un registro de 52.941 a Julio de 2006, la estimación de PD sería de 135.528,96 personas en el Departamento de Nariño; con un SUR de 19.762 en pasto, la PD estimada sería de 50.590,72 personas y con un SUR de 1.174 en Ipiales la PD estimada sería de 3.005,44 personas.

2.5. ESTADISTICA DE FAMILIAS Y PERSONAS DESPLAZADAS REGISTRADAS EN LA PERSONERIA MUNICIPAL DE IPIALES

Como ya se dijo en el momento de estudiar la violencia en el Putumayo y el desplazamiento en Nariño, que según las estadísticas del reporte realizado por Acción Social a fecha 7 de Julio de 2006 el número de desplazados que ingresaron al departamento de Nariño tenemos 13.352 hogares y 52.941 personas; al municipio de Pasto, los desplazados que ingresaron fueron de 5.010 familias y 19.762 personas y; para el municipio de Ipiales tenemos una estadística de desplazados que ingresaron a dicho municipio en un número de 294 familias y 1.174 personas. Encontrándose estos dos municipios entre los diez municipios del departamento de Nariño que más recepción de desplazados han realizado, ubicándose en primer lugar el municipio de Pasto y en el décimo el municipio de Ipiales después y en su orden, de Tumaco, Samaniego, Taminango, El Charco, Barbacoas, Los Andes, Ricaurte y Córdoba (Ver cuadro No. 1).

Ya en las oficinas de la Personería del municipio de Ipiales del departamento de Nariño para el mes de Octubre de 2005 se encuentran registradas como población desplazada doscientos sesenta y nueve (269) familias que conforman un número total de mil ochenta y uno (1.081) personas, entre los que se encuentran doscientos cincuenta y seis (256) hombres, doscientos noventa (290) mujeres y quinientos treinta y cinco (535) menores de edad. La población desplazada ha sido proveniente de setenta y nueve (79) sitios del territorio nacional, aportando un gran número el departamento del Putumayo.¹⁰⁶ (Ver cuadro No. 2).

¹⁰⁵ Según las estadísticas del reporte realizado por Acción Social a fecha 7 de Julio de 2006.

¹⁰⁶ PERSONERIA MUNICIPAL IPIALES, Derecho de Petición, Octubre 25 de 2005.

CAPITULO III

3. DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACION HACIA EL MUNICIPIO DE IPIALES

Según la Pastoral Social de la Diócesis de Ipiales, los colombianos se han convertido para América Latina, en el principal potencial de refugiados.

En el municipio de Ipiales durante este primer semestre del 2006, pasaron por las instalaciones de la Pastoral Social como desplazados 10 hombres, 8 mujeres, para un total de 18 menores de edad.

Los actores armados de expulsión en estos departamentos del país, en su mayoría han sido las FARC-EP (11 declaraciones), seguidas por los Paramilitares (8 declaraciones), el Ejército Colombiano (5 declaraciones), otras como el EPL y por actores indefinidos suman 4.

Un dato muy interesante y meritorio de análisis es que los paramilitares conjuntamente con el ejército son actores de expulsión igual a las FARC-EP, situación que nota una enorme equivalencia a la hora de la utilización de la violencia entre fuerzas estatales contra las insurgentes, donde la población igualmente se ha visto afectada.

Según el RUT, enero a junio 2006, PASTORAL SOCIAL IPIALES, durante el mes de mayo no se registraron casos.

El departamento con el mayor índice de expulsión de personas hacia Ipiales es el Putumayo, seguido por Valle y Tolima. Un caso especial, es que del departamento del Cesar se encuentren personas buscando pasar hacia el Ecuador y no hacia Venezuela, país más cercano y, al que habrían podido llegar en mejores condiciones.

Es evidente que la mayoría de personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado son los hombres, quienes en gran parte transitan solos.

3.1. CAUSAS O FACTORES QUE AGRAVAN EL HECHO DE DESPLAZAMIENTO

3.1.1- Causas del Desplazamiento en Ipiales y Nariño: La llegada a Ipiales de Población Desplazada, cuya mayor proporción arribó durante el primer trimestre del 2001, tuvo como causa un conjunto de factores que se desarrollaron en el vecino departamento del Putumayo, los más importantes fueron:

- La arremetida paramilitar realizada especialmente en el área del bajo Putumayo.
- El paro armado llevado a cabo por las FARC-EP de septiembre a noviembre del 2000, como respuesta a la ejecución de las ejecuciones del plan Colombia.
- Los operativos militares para desarticular el paro armado de la guerrilla, permitir la fumigación aérea de cultivos de coca y establecer control territorial estatal.
- El inicio en diciembre de 2000 de las fumigaciones masivas sobre cultivos de uso ilícito, inmediatamente después de los operativos militares, como parte de la ejecución del plan Colombia.
- Las confrontaciones directas entre guerrilla, fuerzas armadas y paramilitares.
- Señalamientos a la población civil de colaboración con cualquiera de los grupos armados: paramilitares, guerrilla, ejército o policía, aumentando la presión y hostigamiento de los actores armados y haciéndola mas vulnerable a sus acciones.
- Desterritorialización o expropiación de tierras a la población, a través de mecanismos violentos que incluyeron intimidación, hostigamiento, amenazas, órdenes de desalojo, asesinatos, torturas, maltrato, destrucción o daño a las viviendas, los cultivos, los animales, etc. Significando violaciones masivas a los derechos humanos y graves infracciones al DIH.
- Disputa por parte de los actores armados de los territorios, en donde se incluye a la población civil, sobre la cual se ejerce mayor presión, por considerarla la base social de la guerrilla o los paramilitares.
- Disputa del control de las rutas, el comercio, transporte, pago de gramaje, y en general, todo lo que tiene que ver con la economía de los cultivos de uso ilícito.

Así pues, en un corto periodo de tiempo todos los actores del conflicto confluyeron en la misma zona, haciendo aun más complejo el escenario de la guerra. “ Según CODHES en el año 2000, a raíz de las fumigaciones de los cultivos de hoja de coca, el paro armado decretado por las FARC que duró 80 días (desde el 24 de septiembre), los enfrentamientos entre guerrilla y autodefensas o paramilitares, así como múltiples infracciones al Derecho Internacional Humanitario, los habitantes del Departamento se han visto obligados a desplazarse así: 5497 del Putumayo hacia el Ecuador (1390 de la Hormiga, 1535 de la Dorada, 142 de Puerto Leguizamo, 1940 de Orito, 500 de Puerto Asís). Si se tiene en cuenta que a nivel nacional 14218 personas cruzaron las fronteras y 9689 lo hicieron hacia el Ecuador. El porcentaje del Putumayo es alto.

Según cifras de la RSS del Putumayo, en el año 2000 se registraron 4217 personas las cuales 2797 fueron desplazamientos en grupo y 1420 desplazamientos individuales. El desplazamiento fue interno dentro del departamento, particular y mayoritariamente al casco urbano de Mocoa. Posteriormente, el número de registros bajó porque las personas regresaron a las

zonas de procedencia o se desplazaron hacia otros departamentos principalmente a Nariño.

A lo largo de la frontera se puede decir, que, aún persiste la presencia de los paramilitares en el casco urbano y en el campo las FARC-EP, las muertes son frecuentes y las comunidades se encuentran confinadas, muchas muertes no se registran ni en la iglesia, ni en el hospital, ya que se hace el entierro en veredas donde cuentan con cementerios.

El hostigamiento perpetrado por la guerrilla de las FARC-EP¹⁰⁷ (Columna Móvil Mariscal Sucre) y el ELN (Comuneros del Sur) de manera conjunta dejaron como resultado un policía muerto y dos más heridos de gravedad. “En el corregimiento de la Victoria se registran hechos como el abuso de autoridad del Ejército, quienes en su último ingreso al corregimiento dejaron a la comunidad como ellos mismos lo afirmaban: “sin ganas de volver a verlos por acá...”(HABITANTE DE LA VICTORIA). Las razones de este descontento con la Fuerza Pública¹⁰⁸ se avalan en que muchos soldados se robaban animales de consumo humano, como gallinas y cuyes para ser utilizados en su bienestar.

Los enfrentamientos también ocurren en las veredas aledañas causando aún más zozobra y temor.

Las ETNIAS, en su mayoría, han optado por refugiarse en los cabildos, no se conoce con certeza las muertes y pérdida de líderes, pero al igual que los colonos se encuentran confinados.

En el aspecto de la movilidad humana podemos ver que el derecho a la libre movilidad no se puede ejercer por temores, por prohibiciones y carecer de seguridad.

Las muertes son selectivas realizadas por paramilitares que se encuentran en el casco urbano y en veredas aledañas, la voladura al oleoducto es frecuente por este sector, comunidades y familias se encuentran sitiadas y no pueden salir al caserío por temor infundido, o por amenazas.

En cuanto al desplazamiento miran dos factores el de fumigación y el que se ocasiona por la presencia de actores armados, manifiestan que varias familias desplazadas unas retornaron, otras han sido desplazadas desde otras comunidades y han llegado a la región por tanto las comunidades cuentan con igual número de familias desde antes de darse los desplazamientos. (El fenómeno es debido al desplazamiento interno).

¹⁰⁷ En este informe se continuara mencionando para el caso de las FARC, a los ahora llamados Comandos como se han venido designado con el nombre de Columnas y Frentes.

¹⁰⁸ Según entrevistas y declaraciones levantadas en trabajo de campo.

Una de las solicitudes de la comunidad es que se le de un acompañamiento a los procesos comunitarios, organizativos y productivos que les permitan fortalecerse, construir identidad y arraigo territorial.

El día Domingo 5 febrero del 2006, en el sector del barrio el Charco, uno de los sitios mas visitados del municipio de Ipiales debido a la promoción gastronómica de platos tradicionales de la región y paso obligado para aquellos que visitan el Santuario de las Lajas el centro religioso mas importante de la diócesis de de Ipiales. Entre las 11 y 11:30 a.m. una patrulla de la policía se dirigió a atender una llamada de alerta que según algunas versiones fue realizada por los mismos atacantes para realizar la emboscada.

Una vez llegada la patrulla a la plazoleta del Barrio el Charco, se dispusieron a realizar una requisa a unos hombres y mujeres que se movilizaban en una camioneta blanca, vestidos con ruanas quienes no esperaron a ser requisados e inmediatamente atacaron a los agentes de policía propiciando en el lugar una balacera que llamó la atención de la comunidad que allí vive y observó como asesinaban a los policías.

Momentos en que se realizaba el levantamiento de los cadáveres, los vecinos aseguran haber escuchado al rededor de 50 disparos, uno de ellos impactó a una menor de 11 años de edad en uno de sus hombros. Este episodio dejó a 3 policías dados de baja, un sobreviviente que logró esconderse en un restaurante del lugar donde se dispuso para solicitar ayuda.

El día 4 de marzo del 2006, en la vía panamericana, en el sector El Rosal de San Juan, perteneciente al corregimiento de San Juan de la municipalidad de Ipiales, en horas de la tarde, según testimonios de algunos pobladores al rededor de 10 a 12 guerrilleros de las FARC, quienes al parecer utilizaron como medio de transporte un bus intermunicipal hicieron presencia en dicha localidad. Los guerrilleros no portaban prendas militares, lo que no generó sospecha entre la gente.

Inmediatamente llegan estos guerrilleros a su zona electa para realizar un bloqueo vial, lograron detener un número significativo de vehículos, entre ellos un vehiculo de carga que fue inicialmente atravesado para ser incinerado. En momentos del taponamiento vial uno de los vehículos transportaba al señor Javier Tato Álvarez, representante a la cámara y para ese entonces candidato a reelección de su cargo. El señor Álvarez argumentó a través de varios medios de comunicación que la intención de los guerrilleros era realizar un atentado a su integridad humana, pero que la oportuna reacción de los guardaespaldas evitó el atentado, la incineración de algunos vehículos y el bloqueo prolongado de la vía.

Existen muchos hechos confusos, ya que uno de los miembros de área de a Pastoral Fronteriza, que se encontraba en el momento de los acontecimientos miró sobre la banqueta de la carretera un cadáver y manchas de sangre, además de un a automóvil ecuatoriano impactado y averiado¹⁰⁹.

El coronel del Ejército en declaraciones públicas ha argumentado que nada de lo contado ha ocurrido y que simplemente el candidato a la Cámara de Representantes creó un falso atentado para mejorar su imagen en época electoral.

Uno de los delegados de Pastoral Fronteriza da fe que efectivamente existió presencia guerrillera en la vía panamericana; pero desconoce los móviles de esta aparición del grupo armado.

Muchas preguntas rodean los hechos acaecidos que hasta el momento no logran ser esclarecidos para la opinión pública:

- ¿Existió un plan para hacer un atentado contra el candidato a la Cámara?
- ¿Que pasó con el cadáver que más de 40 personas afirman haber visto?
- ¿Por qué el ejército niega lo sucedido y desvirtúa la vocería de un Congresista?

En el corregimiento de la Victoria se registran hechos como el abuso de autoridad del Ejército, quienes en su último ingreso al corregimiento dejaron a la comunidad como ellos mismos lo afirmaban: “sin ganas de volver a verlos por acá...”. Las razones de este descontento con la Fuerza Pública se avalan en que muchos soldados se robaban animales de consumo, como gallinas y cuyes para ser utilizados en su bienestar.

Pero lo más desgarrador, es que el ejército haya paseado por las calles del poblado el cadáver de un presunto guerrillero, para que toda la comunidad lo mirase y “aprendiera”.

Además de las violaciones a los DD.HH. las divergencias entre comunidad y administración municipal son evidentes, tanto así, que para las reuniones que la alcaldía ha programado para el corregimiento en Ipiales, no han asistido los líderes de mayor influencia política.

Es necesario tener en cuenta que en este corregimiento la presencia social del Estado es precaria, por ejemplo: no se tiene un control de la situación de devastación del páramo que circunda a la zona, no se posee en la cabecera del corregimiento (para más de tres mil personas) un sistema de alcantarillado, ni

¹⁰⁹ En las oficinas de la Pastoral Social de Ipiales hicieron presencia el día lunes 6 de marzo los dueños del vehículo impactado y averiado en él reten guerrillero, estos ciudadanos ecuatorianos y colombianos residentes en el Ecuador solicitaban atención humanitaria hasta pasar al Ecuador y contemplaban la posibilidad de demandar para que se les repare los daños causados al vehículo.

agua tratada, entre otras que han llevado a las organizaciones asociativas a realizar constantes reuniones para atender estos y otros temas.

El caso más relevante, ha sido lo que la gente de la Victoria ha llamado Desobediencia Civil, donde hace mas de 7 meses no se cancelan a CEDENAR los recibos de energía. Situación que no es atendida hasta el momento” (PASTORAL FRONTERIZA, 2006).

La Pastoral Fronteriza tenía planeado para el 6 de marzo de 2006 llevar a cabo un Taller promocional de Valores y Derechos Humanos con más de 200 jóvenes de la institución educativa Nazareth del corregimiento. Esta actividad tuvo que ser cancelada ya que un habitante del poblado informó que la guerrilla de las FARC desde la noche del sábado 4 de marzo de 2006 prohibió la movilización hacia Ipiales el día domingo 5 del mismo mes y año.

El día domingo, ingresaron al municipio de Potosí tropas del Ejército que encontrarían minas antipersona en inmediaciones a una institución educativa y en diferentes puntos de la vía de comunicación entre el corregimiento de La Victoria e Ipiales.

El día lunes (6) en emisiones nacionales de noticias del Canal Caracol presentaron imágenes donde efectivos de la fuerza pública realizaban actividades de desactivación de minas sembradas en la vía, concretamente en el sector conocido como El Consuelo lugar donde se encuentra una imagen de La Virgen María, la testigo de lo sucedido.

En este sector se encuentran entre otras causas de desplazamiento los atropellos a los habitantes de las veredas por parte de la fuerza pública acusándolos de guerrilleros, maltratándolos de palabra y de obra, incluso torturándolos y hasta amenazándolos de muerte.

Entre las fechas del 6 al 13 de marzo de 2006, la comunidad se vio en la obligación de no enviar a sus hijos a clases paralizando así las labores académicas en toda la región.

Por seguridad muchas familias han tenido que salir desplazadas de una vereda a otra, del casco urbano a las veredas, y otras familias han salido de la región.

Las labores diarias de los campesinos, el comercio, el transporte, la producción de leche, la agricultura y otras han sido afectados porque se han paralizado en un 70%, causando pérdidas económicas y por consiguiente trayendo atraso, hambre, miseria y otras consecuencias de tipo social a la comunidad.

Entre las causas comunes generadoras de violencia y que producen el desplazamiento de las personas, la iglesia Católica a través de la Diócesis de

Ipiales, entre otras señala: la falta de presencia social del Estado, la pobreza, el narcotráfico y el conflicto armado (militarización y presión guerrillera).

Señala la Iglesia Católica, que “En el ejercicio de Monitoreo y seguimiento permanente en las parroquias fronterizas de la diócesis de Ipiales se han podido detectar elementos transversales y constantes que se hacen presentes en casi todas las comunidades monitoreadas, las que se pueden explicar desde el accionar de La Política de Seguridad del Gobierno actual, además la coyuntura electoral han sido los constantes agravantes de las situaciones mencionadas en la zona de Frontera COLOMBO ECUATORIANA”.

3.2. FRONTERA COLOMBO – ECUATORIANA RECEPTORA DE CRISIS HUMANITARIA

La frontera Colombo –Ecuatoriana es receptora de la crisis humanitaria causada por la intensificación del conflicto colombiano y la violación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario periodo 1998 al 2005.

Como ha evolucionado la situación de DD.HH y DIH y el conflicto en este periodo?

La zona Ecuatoriana, para el año 1998, era conocida como zona de descanso, corredor estratégico, contrabando lícito e ilícito. Actualmente tiene presencia permanente los actores armados ilegales, en particular las FARC, que reproducen en mayor o menor medida las actividades que realizan en Colombia: presencia en los poblados fronterizos, control de población, amenazas y temor en estas poblaciones.

Entre los años 2000 al 2005 la FARC tenía 2 frentes. Hoy se han identificado 8 frentes.

Las AUC inician con el Bloque Sur de las Autodefensas, después se convierten en el Bloque Central Bolívar (mayor influencia mafiosa) con 5 grupos y actualmente se llaman los Rastrojos.

Fuerza Pública, Putumayo es región donde se aplican dos de las grandes estrategias de seguridad, Plan Colombia y el Plan Patriota, que han incrementado la presencia militar. Existen 16 estaciones de policía, soldados campesinos en todas las localidades, Policía Antinarcóticos, una Brigada XXVII con 5 batallones, una Brigada Móvil, la Fuerza Naval del Sur (una de las principales en el país) y operativos de la Brigada Antinarcóticos desde la base de Tres Esquinas en el Caquetá.

Si algo no ha cambiado en este periodo es la pobreza, que aumentó con las fumigaciones. La población vive con un 80% de NBI, especialmente la población rural. El Efecto más dramático de las fumigaciones es el hambre de las comunidades. A pesar de ello, se han invertido más de 400 mil millones en ayuda social del Plan Colombia. A cinco años no se ha superado la dependencia de la economía de la coca.

Después de cinco años de fumigaciones intensivas (más de 130.000 has en el Putumayo), tenemos una resiembra importante en los dos últimos años que se calcula 40.000 has. Es decir de 60.000 has (45% del total nacional), se redujo al 2003 a 25.000 has (por la intensidad de las fumigaciones), pero estos resultados no fueron sostenibles, se trasladaron a Ecuador y actualmente el Putumayo puede estar entre los tres primeros departamentos con coca. El Ecuador por su parte, de ser un corredor para todo el comercio ilícito, se convierte además en área para la instalación de cristalizaderos (algunos móviles); otro fenómeno nuevo es la tendencia de la población joven ecuatoriana a trabajar como raspachines, se conoce también que algunos ecuatorianos tienen fincas de coca en el lado de Colombia.

3.3.- GRUPOS AFECTADOS POR EL CONFLICTO Y LA CRISIS HUMANITARIA

- a) Campesinos:** desarticulación de la organización y movimiento campesino por varias razones, la principal la violencia, muchos líderes de las Juntas de Acción Comunal fueron asesinados, por otro lado por la Ayuda Social del Plan Colombia que los sometió a proyectos impuestos y les impuso una dinámica de organización por recursos. Putumayo ha sido el experimento en este sentido, fue región piloto para la ayuda social del Plan Colombia. En este sentido se intentaron los Pactos Sociales, los proyectos Pildaet, los Guardabosques, todas iniciativas aisladas frustradas que distanciaron aun más al campesino con el Gobierno, a raíz de un incumplimiento mutuo. Las propuestas del Gobierno e implementadas por ONG's operativas, estaban basadas en indicadores de erradicación, que solo daban acceso a los que tenía coca, mucha gente sembró para mostrar erradicación. Las propuestas históricas, integrales como la del Padre Alcidez Jiménez no fueron apoyadas, nacidas desde la espiritualidad, el respeto al medio ambiente, en la dignidad de vida, autonomía alimentaria, etc, no fueron apoyadas porque no tenían coca para erradicar, sin embargo, este tejido social, este liderazgo es el que sobrevive y mantiene la vida en muchas comunidades (Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, La Hormiga y La Dorada)
TESTIMONIO LUIS MELO. Líder capacitado por el pbro Alcidez J.

“Hay dos tipos de erradicación estatal: que me da y que le doy y la de la conciencia, del corazón y de la mente”.

“después que nos dividieron , nos quitaron nuestro proceso de organización y de nuestra identidad, y nos metieron a organizarnos para recibir una vaca o gallinas y nos volvieron dependientes”

Líder campesino. Marzo 2006.¹¹⁰

b) Mujeres , Jóvenes y Niños: Las mujeres en el departamento del Putumayo representan la mitad de la población, (46,8%); durante los últimos años. Este grupo ha asumido un papel fundamental en la preservación del tejido social y productivo de la región, y viene tocando los temas vetados por la guerra sucia, los derechos humanos y la paz.

Este papel protagónico y de resistencia a la guerra, se ha venido manifestando en forma de denuncia y movilización, después de las marchas campesinas del 96, las mujeres son el único grupo que ha puesto en debate los impactos de las fumigaciones y de la guerra (Marcha al Putumayo de la Ruta Pacífica 2003 y Movilización Departamental de Mujeres contra las fumigaciones y por la vida en noviembre del 2004); Su necesidad de organización, es una respuesta a las consecuencias de la guerra, y una forma de mantener vivo al departamento, se han identificado al rededor de 350 organizaciones de mujeres lideradas por mujeres, desde pequeñas microempresas productivas , artesanales, de demanda de derechos, las cuales vienen requiriendo mayor protagonismo político, de defensa de sus derechos, espacios de poder y reclamando políticas públicas con criterios de equidad de género. Pero también vienen siendo asesinadas sus lideres, Luz Maria Benavides, el 25 de noviembre del 2003 por denunciar los asesinatos de grupos paramilitares en pleno centro de Villagarzón y Martha Jamioy, gobernadora indígena de Puerto Guzmán, el 23 de noviembre de 2004, por las FARC a quien enfrentó por la violación a su territorio y autonomía de las comunidades indígenas.

c) Niños y jóvenes, son victimas del Reclutamiento Forzoso, esta es una de las causas principales del desplazamiento forzoso. Caso de San Marcelino: 4 jóvenes reclutados por los grupos paramilitares a finales del año pasado (noviembre) que generaron el desplazamiento de casi la totalidad de la comunidad indígena.

Escuelas tomadas por los actores armados, en especial por el Ejército. Denuncia realizada por maestros ante la Secretaría de Educación Departamental. Esta situación se ha generalizado se toman los colegios y escuelas como bases, montan retenes, sitios de descanso, etc. Caso Carmelita: El ejercito hace un año tomó como base el colegio Cuembí, el 8 de marzo la guerrilla amenazó con tomarse el colegio y produjo el desplazamiento de 300 familias en el Cuembí y 50 en la Cabaña. Bajo el

¹¹⁰ Según lo manifestado por el líder campesino en Marzo de 2006.

argumento de realizar operativos de seguridad el ejército ha puesto en riesgo a la población civil.

- c) Docentes, es uno de los grupos más vulnerables, la mayoría son líderes de sus comunidades, desde el año 2000 al 2005 han sido amenazados 180 docentes. La causa principal prevenir el reclutamiento de sus niños o por ejercer liderazgo son acusados de ser informantes. En Puerto Guzmán, durante el 2003, se cerraron más de 150 escuelas por expulsión de todos los docentes.

3.4.- EVOLUCIÓN DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO POR PARTE DE LOS ACTORES ARMADOS

Paramilitares: Iniciaron con masacres masivas (año 98, 99 y 2000), después continuaron con asesinatos selectivos y desapariciones. Caso Dorada: 500 fosas comunes. Asesinato de líder ecuatoriano José Hurtado, por denunciar este hecho en enero del 2005 junto con 40 comerciantes más que fueron desplazados. Los paramilitares tomaron los cascos urbanos (periodo finales 98 al 2003) y a partir del 2004 incursionan en las zonas rurales.

Guerrilla FARC: Golpes fuertes a algunas bases paramilitares y emboscadas a la fuerza pública. Actualmente, sostienen combates permanentes por el control territorial, es decir, tienen la capacidad de mantener por largos periodos la confrontación (junio de 2004). Cometen asesinatos y desplazamientos a líderes y personas que no comparten su ideología, los paros armados son la estrategia mas usada para el sometimiento y control de territorio y población (4 paros armados desde el 2005 al 2006, con largos periodos de crisis humanitaria y bloqueos). Daño a la infraestructura energética y petrolera. Recientemente adopta el uso de minas antipersonales que han dejado muchos jóvenes y niños heridos o muertos.

Situación Humanitaria: 11.200 solicitudes de ayuda alimentaria en especial para los niños, negadas por Acción Social por que hay otras regiones con mayor conflicto o por el impedimento para contratar.

Desplazamiento: De masivos pasan a cuenta gotas e interveredales. La gente no denuncia.

Toda esta situación es invisibilizada.

Estrategia de seguridad alimentaria como la liderada por el Presbítero ALCEDEZ JIMENEZ tendría un gran impacto para el beneficio social.

CAPITULO IV

4. AUTORIDADES DE IPIALES FRENTE AL FENOMENO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LA POBLACION

De conformidad con la Ley 387 de 1997, norma reguladora del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, la Nación, los Departamentos y Municipios, tienen como deber el de conformar los COMITES NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA, organismos encargados de brindar la protección y ayuda.

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997 y hasta el año 2004, en Colombia existió un completo Estado inconstitucional de cosas respecto a cual o cuales entidades les correspondía el deber de atención a la población desplazada, pero con la expedición de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, se despejaron los caminos de competencia sobre la atención a la población desplazada por la violencia dudas.

Según lo anterior, en el municipio de Ipiales, al igual que en cualquiera otro municipio, el responsable de la atención a la Población Desplazada es precisamente la entidad Territorial en cabeza del Señor Alcalde, quién, a su vez, de conformidad con la ley, tuvo que conformar un comité municipal.

Respecto del Ministerio Público, esto es, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales, la ley y la jurisprudencia disponen que son responsables de la Toma de Declaración, que se realiza sobre un formato preestablecido por la Red de Solidaridad Social, *actualmente denominada ACCION SOCIAL*, entidad última que, está encargada entre otras cosas, de resolver sobre las declaraciones y decidir si a una persona la inscribe o no como desplazado.

Otra de las funciones de los Personeros Municipales, se encamina a ejercer el control a los comités municipales de atención a población desplazada.

El Señor Secretario de Gobierno del Municipal es el Presidente del Comité de Atención a la Población Desplazada.

4.1. PROYECTOS Y AYUDAS QUE EL MUNICIPIO DE IPIALES ADELANTA CON SUS PROPIOS RECURSOS

El municipio de Ipiales en procura de garantizar la protección de los derechos humanos de la población desplazada ha realizado algunas actividades, proyectos y contratos dirigidos a dicho propósito. Es por ello que se tiene:

1.- Contrato de alimentación: Mediante orden de servicios No. O. S. – 092, celebrado entre el Párroco de la Iglesia Catedral Cipriano Bastidas y la Alcaldía Municipal de Ipiales por valor de \$2.000.000.

2.- Contrato de alojamiento: Mediante orden de servicios No. D – 060 celebrado entre Yanira Bravo y/o Restaurante Cilantros y la Alcaldía Municipal de Ipiales por valor de \$1.000.000.

3.- Contrato de Transporte: Mediante Orden de Servicio No. O. S. 059 celebrado entre Jaime Ortega y/o Cooperativa Supertaxis del Sur y la Alcaldía Municipal de Ipiales por valor de \$1.000.000.

4.- Cofinanciación PIUR Departamental: Para la atención psicosocial compromiso adquirido por la Alcaldía Municipal de Ipiales, a través de los diferentes profesionales de la dirección Municipal de Salud.

EI PIUR DEPARTAMENTAL se trata del Plan Integral Único de Restablecimiento, es un proyecto suscrito por la Gobernación de Nariño y la ACNUR, propende por el beneficio de la Población Desplaza de 10 municipios del Departamento de Nariño: Tumaco, Córdoba, Samaniego, Linares, Taminango, San Lorenzo, Pasto, Los Andes Sotomayor, Ipiales y Potosí. Su **OBJETIVO es** facilitar el restablecimiento de la población desplazada asentada en los diez municipios del Plan Integral Único de Restablecimiento mediante la intervención institucional y social para la ejecución de 109 proyectos que hacen parte de los 3 componentes del PIUR: Desarrollo Económico Local, Hábitat y Gestión Social, a través de una estrategia de intervención integral, coordinada y concertada, que permita superar las necesidades apremiantes de la población en situación de desplazamiento, bajo los principios de transparencia, sostenibilidad, concertación y descentralización de responsabilidades en sus diferentes componentes.

4.2.- PROYECTOS Y AYUDAS DE ORDEN INTERNACIONAL, NACIONAL O DEPARTAMENTAL QUE SE ADELANTAN EN EL MUNICIPIO EN FAVOR DE LOS DESPLAZADOS

Dentro del municipio de Ipiales aparte de los proyectos y ayudas locales, también se adelantan proyectos y ayudas de orden internacional, nacional, y/o departamental:

1.- Piur Departamental – Mesa de Donantes: Asistencia permanente del representante de la Población Desplazada y representante ante el Comité Municipal.

2.- Proyecto Cruz Roja Francesa: Se viene ejecutando desde el 1 de julio de 2004 y se encuentra en periodo de implementación a través de macroproyectos productivos dirigido en el casco urbano del municipio de Ipiales en periodo de restablecimiento, con presupuesto para atender a 63 familias que se encuentran registradas en la Red de Solidaridad Social y que demuestren más de un año de permanencia en la ciudad. En el área rural, la ayuda está dirigida a población vulnerable en riesgo de desplazamiento con un presupuesto para atender a 147 familias campesinas.

3.- ACNUR – CORPORACION OPCION LEGAL: Realiza acompañamiento a los representantes de la población desplazada a través de la mesa departamental y el proyecto de fortalecimiento comunitario y estrategias de implementación PIUR NARIÑO.

4.- SENA: Hace parte del Comité de atención a población desplazada, vinculándose con capacitación en los programas que requiera dicha población.

5.- ICBF: Tiene bajo su responsabilidad el centro múltiple de atención a niños menores de 6 años, que pertenecen a la población desplazada, mediante contrato No. 655 conjuntamente con la Fundación Aldea Global ejecuta el proyecto ASISTENCIA A NIÑEZ Y APOYO A LA FAMILIA, para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos.

6.- HOSPITAL CIVIL DE IPIALES: Cumple con la prestación de servicio médico asistencial correspondiente al segundo nivel, previa verificación con la Red de Solidaridad Social y remisión de la dirección Municipal de Salud.

4.3. ALCALDIA MUNICIPAL Y SUS DEPENDENCIAS APOYAN A POBLACION DESPLAZADA

La Alcaldía Municipal de Ipiales a través de sus diferentes organismos y dependencias en apoyo a la población desplazada realiza las siguientes actividades:

1.- Desarrollo Social y Asistencia Técnica: Orienta y capacita a la población desplazada en la etapa de restablecimiento, vinculando a dicha población en los distintos proyectos adelantados por esta entidad.

2.- Secretaría de Planeación Municipal: Asesora profesionalmente con orientación y detecta zonas de vulnerabilidad y riesgo. Actualmente adelanta el estudio de caracterización de la población y el estudio previo para soluciones de vivienda.

3.- Secretaria de Educación Municipal: Gestiona ante las diferentes instituciones educativas la vinculación al sistema educativo de los niños pertenecientes a la población desplazada que se encuentran en edad escolar, dotación de la mochila escolar y uniformes.

4.- Secretaría de Hacienda: Ubica los recursos y expide las disponibilidades presupuestales para la ejecución de los mismos.

4.4. GESTIONES ADELANTADAS POR EL COMITÉ MUNICIPAL PARA ATENDER A LOS DESPLAZADOS

Entre las gestiones adelantadas por el Comité Municipal para la Atención a los desplazados están:

1.- Convenio ICBF con la fundación ALDEA GLOBAL – Paquete alimentario.

2.- Donaciones de la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL: Frutas, reata, cierres y tela con los cuales se adelanta proyectos productivos.

3.- PIUR DEPARTAMENTAL – BANCO AGRARIO: Convocatoria para acceder a subsidios de vivienda.

4.- Acceso al Sistema Educativo.

5.- Prestación de servicios de salud.

6.- Atención humanitaria de emergencia.

4.5.- PROYECTOS Y AYUDAS POR PARTE DE ORGANIZACIONES PRIVADAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Los proyectos y ayudas en pro de la población desplazada, no únicamente ha intervenido las entidades y organismos estatales, sino, también las organizaciones privadas nacionales e internacionales, talas como:

1.- Pastoral Social de Ipiales.

2.- Casa de Paso el Buen Samaritano.

3.- Congregación del Oratorio de San Felipe Neri – restaurante filipino el Bueno.

4.- Restaurante Solidario.

4.6.- PERSONERIA MUNICIPAL DE IPIALES Y SUS FUNCIONES FRENTE A LA POBLACION DESPLAZADA

Pese a que la ley 387 de 1997 establece las entidades que se encargan de la recepción de declaraciones a las personas en situación de desplazamiento forzado: las Procuradurías, los Despachos Judiciales y las Personerías Municipales, en el municipio de Ipiales la única entidad que adelanta esta gestión es la Personería Municipal. En cumplimiento de esta función la Personería Municipal a lo largo del recorrido del año 2004 atendió un total de 38 familias y 131 personas y durante el periodo comprendido entre enero de 2005 a enero de 2006 ha atendido un total de 77 familias y 298 personas.

La Personería Municipal integra el Consejo Municipal de Política Social, el cual tiene entre de sus objetivos el fortalecimiento de los lazos familiares, velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los miembros de la familia, tutelar los derechos y brindar protección a los menores.

Con base en el documento que contiene el diagnóstico situacional para la implementación del Plan de Acción para el desarrollo integral de la infancia, la adolescencia y la familia del municipio de Ipiales se dio la formulación de proyectos, para lo cual cada entidad que conforma el comité presentó las propuestas que consideraban necesarias y convenientes para alcanzar los objetivos propuestos por el comité.

4.7.- COMITÉ DE ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

La Personería Municipal se constituye en un órgano de control frente al Comité de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, según lo establecido en la Ley 387 de 1997. Una de las funciones que le corresponde a esta entidad es recepcionar las declaraciones a las personas desplazadas que arriban al Municipio y adelantar el trámite que corresponda ante la Oficina de la Red de Solidaridad Social hasta obtener la decisión definitiva.

La Personería Municipal coordina la atención en salud y la entrega de ayudas humanitarias, para lo cual se realizan remisiones dirigiendo a los solicitantes, tanto a la IPS Municipal, como a la Pastoral Social de la Diócesis de Ipiales.

En el año 2004 la Personería Municipal también participó en los diferentes talleres y reuniones para elaborar el Plan Integral Único de restablecimiento para la población desplazada, coordinado por la Secretaría de Gobierno Departamental y

la Red de Solidaridad Social. Lo que equivale decir, que la Personería Municipal de Ipiales es la entidad estatal que más ha estado al frente de la población desplazada para brindarle la orientación y apoyo primarios necesarios para la protección de los derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento.

CAPITULO V

5. RESPUESTA SOCIAL FRENTE AL FENOMENO DE DESPLAZAMIENTO DESPLEGADA POR LAS ONG'S

5.1.- IGLESIA CATOLICA CON LA POBLACION DESPLAZADA

Por encontrarse el municipio de Ipiales ubicado en la frontera con el país ecuatoriano, es necesario y obligatorio, aunque breve, echar un vistazo a las organizaciones de la Iglesia Católica y a sus actividades más allá de nuestras propias fronteras territoriales nacionales.

5.1.1.- Proyecto Plan Estructural de Pastoral Fronteriza

5.1.1.1.- Diagnóstico Global Octubre 2004 a Junio 2005

A.- Diagnóstico Octubre – Diciembre 2004

Derechos Humanos: Hay una escalada de violencia en la provincia, aseguró Edison Játiva, Secretario de la Comisión de Solidaridad y Derechos Humanos de Imbabura, COSDHI. El incremento de la violencia obedece a muchas causas, pero insistió, que una de las que más inciden es la influencia de los efectos del plan Colombia, por lo que añadió que a las organizaciones de derechos humanos les preocupa una posible regionalización del conflicto.

Las múltiples denuncias de violencia presentadas en los medios de comunicación en los últimos meses, como aquellas denuncias de campesinos que observan un incremento de la inseguridad en el campo, evidencian que son vulnerables y que traerán problemas que deberán ser abordados por el Estado y la Sociedad Ecuatoriana.

En el trabajo directo con las personas solicitantes y refugiadas que se encuentran en la ciudad de Ibarra se ha visibilizado diferentes situaciones que atentan contra los Derechos Humanos:

- Explotación laboral
- Difícil acceso a la educación, salud y vivienda.
- Categorizaciones negativas que atentan a la dignidad de la persona.
- Maltrato intrafamiliar.
- Violencia doméstica.
- Negación al libre acceso a la información.
- Exclusión y rechazo.
- Abuso de autoridad.
- Acoso sexual.
- Atentados a la seguridad.

Estos temas que se han evidenciado les dan pautas para estructurar acertadamente lineamientos bajo los cuales deben trabajar en las actividades futuras con mayor énfasis.

Para la COSDHI, el gobierno ecuatoriano debe ir más allá del diseño de una estrategia de contención de la violencia en las fronteras y de la protección respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre los actores locales, por lo que propone hacer esfuerzos para contribuir eficazmente al proceso de paz en la región. Según la COSDHI, el gobierno puede emprender una actitud propositiva a los demás países de la región a fin de establecer otros mecanismos para aportar a la solución del conflicto, de tal modo que el compromiso de quienes se encuentran comprometidos con la causa humana es trabajar en una estrategia para la recuperación social, y que la sociedad debe comprender y valorar la presencia de los colombianos, expresar su solidaridad, superar aquellos estereotipos negativos sobre el otro y propiciar un ambiente positivo de convivencia y fraternidad.

Este panorama no muy alentador tiene implicaciones sociales y humanitarias. Por este motivo la Comisión de Solidaridad y Derechos Humanos de Imbabura, COSDHI, y Pastoral Fronteriza han venido reflexionando sobre esta problemática, a la vez que ha estado promoviendo algunas actividades de capacitación tendientes a desarrollar una línea de apoyo y ayuda humanitaria a los desplazados colombianos por la violencia:

1. Generar una instancia de coordinación de las instituciones y organizaciones sociales y de ayuda humanitaria interesadas en promover el apoyo y solidaridad a los refugiados colombianos.
2. Apoyar a legalizar la documentación de los desplazados colombianos por la violencia en la provincia de Imbabura de manera que puedan enfrentar en mejores condiciones laborales, de educación y social su residencia en el Ecuador.
3. Elaborar un sistema de registro de información de los refugiados colombianos en la provincia de Imbabura que contribuya a un mayor conocimiento acerca de esta realidad, a la vez que permita enfrentar de mejor forma este problema.
4. Capacitar y difundir los derechos de los refugiados a los desplazados colombianos y a la población de la provincia de Imbabura, que aporten a crear una cultura de paz y respeto a los derechos de todas las personas.
5. Conseguir ayuda humanitaria y asistencial a los refugiados colombianos que involucren a las instituciones, organizaciones sociales y a toda la sociedad, y que

aporten a mejorar sus condiciones de vida y de bienestar social.

Movilidad Humana: Las causas de movilidad humana no han variado; Violencia generalizada, amenaza de reclutamiento de los hijos en grupos armados, amenazas generalizadas por parte de personas no identificadas y de grupos armados, enfrentamientos en pueblos y veredas, acusaciones a grupos, masacres, destrucción de pueblos enteros, inseguridad. También hay un grupo de personas que se han desplazado por falta de trabajo y desempleo.

Existe una fuerte preocupación por la seguridad, frente a la amenaza del terrorismo. Además del terrorismo, el desplazamiento es asociado con el tráfico de drogas y de armas. Por lo tanto, los gobiernos están preocupados con problemas de orden público y de seguridad. Ante ello, los países vecinos de Colombia han aumentado el contingente militar en las zonas fronterizas.

Cuando las personas llegan a comunicarse con la Iglesia o ACNUR alcanzan recibir la debida asistencia y ser enviados a países de refugio, pero muy frecuentemente no tienen modos ni recursos para acceder a los órganos de protección o simplemente temen a que al ser registrados sean fácilmente reconocidos por aquello de lo que huyen y ello revela que muchas personas afectadas por la violencia, que potencialmente serían solicitantes de refugio, prefieren o no tienen otra alternativa que desplazarse en el anonimato, como migrantes.

La movilidad humana especialmente de colombianos hacia Ecuador ha tomado un matiz amenazador, esa es la forma como la sociedad receptor está mirando el fenómeno de la migración y la eminente presencia cada vez más acentuada de colombianos en la ciudad de Ibarra, lastimosamente los medios de comunicación corroboran en ello puesto que de las noticias de frontera que se publican por lo menos un 70% aporta con casos negativos, a demás de haberse difundido el Discurso de Seguridad Nacional cuya mira está siendo enfocada en el reforzamiento militar y policiaco en el cordón fronterizo en donde se han endurecido mucho más los requisitos para ingresar al país, entre las que se ven las siguientes:

- Incremento de los procesos migratorios nacionales e internacionales: inmigración y emigración,
- Políticas migratorias restrictivas y selectivas, con cierre de fronteras
- Mayor número de personas indocumentadas,
- Migración rural – urbana y urbana – urbana
- Requisas de equipajes
- Exigencia de tarjeta andina y pasado judicial, entre otros.
- Situación de irregularidad legal
- Endurecimiento de las políticas y leyes migratorias

El conocimiento de los derechos y de la ley se vuelve indispensable para evitar que se cometan atropellos y abusos, y para que las víctimas tengan el sustento legal para hacer valer sus derechos y llevar sus trámites con mayor claridad.

Acciones Concretas Realizadas: La participación de representantes de diferentes organizaciones o instituciones en los talleres tanto de los convocados por instancias mayores a nivel nacional como de los coordinados e impulsados por Pastoral Fronteriza a nivel local, han buscado siempre una participación focal que implique un seguimiento comprometido de los representantes de las diferentes entidades para que sean propulsores de acciones referentes a la eminente llegada de refugiados a Ibarra, de tal manera han realizado, tanto a nivel institucional como personal, lo siguiente:

- El CONADIS, Consejo Nacional de Discapacidad, cuya participante constante ha sido la Srta. Nohemí Trejo, ha logrado que se otorgue el carné de discapacidad a refugiados, el mismo que les acredita se cumpla y se respete sus derechos como tales.
- La Universidad Técnica del Norte, cuya fiel representante en el proceso de Fronteras ha sido la Licenciada Mirian Ayala, se encuentra estructurando un proyecto de apoyo Universitario en convenio y coordinación con Pastoral Migratoria.
- La Defensoría del Pueblo, con la Participación del Doctor Víctor Hugo Echeverría, está llevando seguimiento de diferentes casos que llegan y son remitidos a la Defensoría a través de las trabajadoras sociales.
- El Hospital San Vicente de Paúl, mantiene también coordinación con el sector de trabajo social para que se atienda a las personas remitidas desde la Pastoral Migratoria para atención médica, la participación de la Lic. Magdalena Miranda ha fortalecido este servicio para atención a refugiados y solicitantes.
- La participación en el proceso de formación, sensibilización y capacitación ha contado siempre con la presencia de población civil receptora, las acciones de varias personas como respuesta al trabajo que se ha llevado a cabo se evidencia en la solidaridad y entrega voluntaria de ropa y juguetes tanto el albergue “Cristo Peregrino” como en las instalaciones de la misma Pastoral.

B. Diagnóstico Enero – Marzo 2005

La situación de la frontera norte tiene como denominador común la ausencia del

Estado civil de derecho que se expresan en la fórmula: más militarización y menos inversión social y programas de desarrollo por parte del Estado Nacional Ecuatoriano.

La mayor parte de la población que se moviliza son campesinos, provienen generalmente de los departamentos del sur de Colombia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Antioquia, en menor proporción del resto de departamentos de Colombia.

Los elementos comunes que caracterizan al sector fronterizo con Colombia son los siguientes:

- Aumento de la pobreza y el abandono de las provincias del norte, falta de presencia y protección estatal a la población de frontera.
- Continúa el proceso de pauperización, hay un deterioro en la salud, en la educación, en el ecosistema de la zona lo que afecta la calidad de vida de la población.
- Los servicios básicos son ineficientes e insuficientes, hay carencia de infraestructura, no atienden necesidades básicas de la población.
- Desconocimiento y falta de información sobre los fundamentos del conflicto armado en Colombia, Plan Colombia, Plan Patriota y las condiciones en que se generan los desplazamientos forzados.

Los medios presentan una imagen negativa de la situación de frontera, en énfasis está en las informaciones sobre la militarización, y el excesivo gasto militar, se puede colegir que hay mayor inversión de recursos para militarización y menos para programas de desarrollo.

En la información sobre situación de frontera y situación de refugiados hay casos que evidencian vulneración de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, sin embargo, no se encuentra claramente enfocada desde esta perspectiva la información.

De la sociedad receptora se puede percibir que esta situación afecta la imagen de la población de frontera y su autoestima, se impacta con una imagen que son una población violenta y que existe presencia de grupos armados para justificar la inversión militar, todo lo cual contribuye a una mayor vulnerabilidad de los derechos humanos y la violación del derecho Internacional Humanitario y, la población indígena está siendo afectada en sus derechos culturales.

La población receptora está desinformada, por lo tanto, es proclive a dejarse llevar por el discurso oficial. Se han construido imaginarios sociales que abonan en esta dirección y que produce la xenofobia y la estigmatización al colombiano y colombiana... en contrastación con este discurso oficial, hay una realidad en el Ecuador que no la quieren aceptar.... Es la agudización de la crisis económica, social, política en el Ecuador la que provoca la difícil situación de los ecuatorianos, el desempleo es causado por las políticas de ajuste, la dolarización y el desplazamiento de la población ecuatoriana hacia el interior del país es una consecuencia de la aplicación del Plan Colombia. Los ecuatorianos se escudan en los colombianos para justificar los niveles de violencia interna, los robos etc. que ocurren en el país, los migrantes colombianos son tratados como terroristas, hay una tendencia generalizada de discriminación y brotes de xenofobia.

Frente a este problema la Pastoral está trabajando enfáticamente en talleres de sensibilización e información, ha hecho un acercamiento positivo a medios de comunicación que han abierto sus puertas para comunicar a la población Imbabureña sobre la situación de refugio de los colombianos en la provincia, se han elaborado conferencias magistrales a nivel de estudiantes universitarios e incluso se han dado declaraciones televisivas para los noticieros locales; el propósito de la Pastoral es ampliar el campo de la comunicación y está elaborando un plan que permita acercarse a más medios en donde puedan llegar con mayor amplitud con información sobre refugio, derechos humanos y sensibilización.

Las políticas migratorias siguen siendo represivas; en el último tiempo se han producido deportaciones de ciudadanos peruanos y colombianos con el pretexto de precautelar la seguridad, hay inseguridad jurídica para los migrantes, no hay garantías de protección para los refugiados y refugiadas, no hay proyectos que se encaminen a atender esta situación en forma integral.

Los indocumentados sean migrantes o personas en situación de refugio no pueden circular libremente, tampoco realizar ninguna actividad laboral debido a que corren el riesgo de ser encarcelados o deportados, esta situación afecta especialmente a los vendedores informales, los mismos que se hallan en una situación preocupante, puesto que la municipalidad ha prohibido este tipo de actividad en la ciudad.

De este modo se pueden puntualizar claramente las siguientes respuestas sociales e institucionales:

- De la Sociedad:

- Medios de comunicación dan falsa imagen de las migraciones,
- Falta de conocimiento del tema en general,
- Respuestas muy solidarias, si hay organización,

- Hay muchas instancias interesadas pero mucha descoordinación,
- Fortalecimiento de organizaciones de migrantes,
- Oficinas de asistencia social,
- Búsqueda de mecanismos de supervivencia,
- Apoyo a las iniciativas a favor de los migrantes,
- Iniciativas de integración.

- **De las Instituciones:**

- Sensibilización sobre el tema migratorio,
- Lucha por los derechos de los migrantes,
- Falta fortalecer, recursos humanos capacitados, financieros y red comunicacional,
- Mayor presencia en las fronteras,
- Sensibilización y aperturas de espacios tendientes a acoger e integrar a los migrantes,
- Continuidad en los programas de acompañamiento a los migrantes.
- Consolidación de la Pastoral de Migrantes,
- Sensibilización ad intra y ad extra,
- Valorización y preservación de la identidad cultural,
- Articulación entre Conferencias Episcopales,
- Procesos iniciados y que necesitan de seguimiento

Actores Institucionales: El trabajo con la población receptora está encaminado directamente a los líderes barriales, ya que al ser actores sociales reconocidos en su entorno tienen la capacidad de difundir el mensaje y trabajar más localmente en su barrio. La Promoción social de la mujer cuenta con grupos organizados de líderes parroquiales, barriales y cantonales o municipales con quienes se pretende aplicar el plan de comunicación, puesto que estas personas pueden convertirse en facilitadores y porta voz en cada una de sus comunidades en las cuales ya cuentan con capacidad de convocatoria.

La población receptora debe sentirse beneficiada con la presencia de la población refugiada, los proyectos que se desarrollen deben evitar crear diferencias entre pobres que fomenten la envidia o la xenofobia. Un buen programa de integración y comunicación puede hacer mucho y superar las barreras de los discursos de sensibilización.

El programa con la población receptora podría tener los siguientes ejes:

- Mejoramiento de las condiciones locales de atención en los servicios básicos y de salud, educación, vivienda; mejorar la infraestructura educativa, dotar a los establecimientos de material didáctico, entregar

material escolar a todos los alumnos etc. Gracias a la promoción e implementación de PACIS.

- Impulso de proyectos integradores de población local y refugiada; impulsar proyectos productivos, préstamos a bajo interés, programas de capacitación y la creación de microempresas que les de aliento para la reconstrucción de su vida personal y familiar en caso de los refugiados y el mejoramiento de las condiciones de vida en el caso de la población receptora, esto es posible gracias a las Cajas Comunitarias de Crédito.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana para la defensa de los derechos y la construcción de ciudadanía: construcción de redes, formación de líderes, apoyo a la organización, construcción de actores sociales, involucrarlos en el proceso para el cambio.
- Sensibilización de la sociedad en torno al problema del refugio, campañas en los medios de comunicación, difusión de la problemática y desarrollo de otros mecanismos que promuevan la integración.
- Formación de difusores y facilitadores.

Estos tres últimos puntos abordados y priorizados por Pastoral Fronteriza.

Compromisos Personales e Institucionales: Del trabajo interinstitucional que están desarrollando especialmente entre ACNUR, Pastoral Migratoria – Fronteriza, Fundación Ambiente y Sociedad, se puede resaltar los siguientes compromisos:

- Están abriéndose a otras organizaciones y procesos para abordar el problema integralmente.
- Seguir apoyando la ejecución de este trabajo y participando activamente en el proceso.
- Reconocer que no es tiempo de trabajar solos, que es la oportunidad de participar y ejercer ciudadanía.
- Trabajar para posibilitar que la propuesta construida no se quede en utopía.
- Seguir dentro de este proceso capacitándose y realizando acciones que multipliquen el aprendizaje.
- Difundir este trabajo y la propuesta en la escuela y en los sectores más cercanos para contribuir a que se genere otra visión de los refugiados.

- Coordinar atención integral al paciente refugiado, asegurar calidad y calidez en la atención.
- Seguir participando, porque les queda más que claro la importancia de conocer y socializar lo que sucede.
- Motivar la participación de otros actores para que se incorporen a este proceso.
- Socializar la información que tienen, aprender de estos procesos y ganar experiencia.

En cuanto al eje de étnias es de conocimiento que se han venido haciendo un acercamiento a la comunidad Awa, cuya federación cuenta con nueva presidencia. Han existido inquietudes respecto a la población Awa colombiana desplazada, al respecto se comienzan a visualizar ciertos datos como resultado del trabajo de registro que está haciendo ACNUR en Lita en este primer trimestre, estiman que de los registrados hasta el momento existe la perspectiva de que del total un 50% son Awa que se hallan en situación de refugiados en la zona antes mencionada.

Pastoral Fronteriza, Fundación Ambiente y Sociedad y ACNUR están coordinando el trabajo con esta comunidad, cada uno aportando y fortaleciendo el proceso. Puesto que es un trabajo que están empezando no pueden hablar aún con cifras totalmente certeras, sino, únicamente a nivel de aproximados. El interés de la Pastoral al respecto es, a través de la junta parroquial, la Federación Awa y el Sub Centro de Salud de Lita, comenzar un trabajo de acompañamiento, formación e información con los diferentes grupos Awa que se hallan en el sector, el proceso que lleva acabo ACNUR, permitirá identificar de mejor manera a esta población y estimar el tipo y modo de trabajo que esta demande.

En la parroquia de Lita registraron a un menor no acompañado de 17 años de edad, de sexo masculino, proveniente de Ricaurte Nariño, debido a amenazas de la guerrilla acusándolo de colaborador del ejército.

C. Diagnóstico Abril – Junio 2005

El trabajo que Pastoral Fronteriza ha venido llevando a cabo en la Diócesis de Ibarra, ha estado orientado básicamente en la información, sensibilización y socialización respecto a refugio y desplazamiento. Este trabajo constante con los actores, tanto personas en situación de refugio como también población receptora de la provincia de Imbabura ha puesto en evidencia la necesidad de buscar mecanismos alternos de integración que aporten a la sana convivencia entre colombianos y ecuatorianos. De tal manera surge la propuesta desde el sector de solicitantes de refugio de crear espacios de expresión cultural que les permita

interactuar con ibarreños donde mutuamente puedan dar a conocer sus riquezas culturales que, dadas las circunstancias se han visto minimizadas al sentirse en un lugar extraño que no les pertenece.

A demás han puesto mucha énfasis en el eje de Etnias, en el cual han trabajado arduamente en el acercamiento y coordinación de actividades con la Federación Awa, han identificado varias necesidades de estas comunidades, la posibilidad de aporte desde la Pastoral es muy limitada, sin embargo, a través de la delegada han logrado contactos específicos que permitan a la federación coordinar actividades vinculadas a salud. De esta manera la participación de la delegada de Pastoral es como acompañante de este proceso, lo cual fue determinado tanto por la federación como por la ONG que se ha comprometido en fortalecer la salud Awa.

A continuación se detalla las actividades y los ejes a los que corresponden del trabajo realizado durante este trimestre en la Diócesis de Ibarra:

Derechos Humanos: La cultura es la base de la identidad de los pueblos, en ella se evidencia su espíritu y, el conocimiento de éste aportará al respeto de quienes la practican.

Bajo esta reflexión hacen los esfuerzos necesarios para brindar en lo posible la creación de un grupo de danza colombo – ecuatoriano.

El desarrollo del grupo de danza lo han categorizado como actividad del eje de Derechos Humanos, tomando en cuenta que la cultura es uno de los derechos irrenunciables de las personas, a demás, porque su conocimiento y socialización significan el respeto a la diversidad.

Los encuentros de coordinación se desarrollaron en las oficinas de Pastoral Migratoria, contaron con la colaboración de un profesor de danza, cuya situación era de solicitante de refugio, que se comprometió a impartir las clases de una manera económicamente desinteresada durante un mes.

A las reuniones acudieron, promedio, quince personas, mayoritariamente mujeres. Con ellos desarrollaron diferentes temáticas de las que los puntos principales fueron los siguientes:

- ❖ Los colombianos radicados en Ibarra temen que sus hijos pierdan la identidad cultural colombiana, sus bailes, cantos, tradiciones ya que socialmente no tienen donde expresarlos, el único espacio de desplazamiento de estas actividades es la familia, sin embargo, sienten la necesidad de dar a conocerse por considerar que así como la cultura ecuatoriana es muy rica, la colombiana también lo es y no merece ser minimizada, menos en un lugar donde la presencia de colombianos es cada vez mayor.

- ❖ Estiman que el conocimiento de la cultura y la integración correspondiente aportarán a disminuir la discriminación, pues, ya no se evidenciará únicamente lo negativo que resaltan los medios de comunicación, sino, también los valores de los colombianos a través de actividades culturales.
- ❖ Establecen el horario de clases, los sábados de dos a cinco de la tarde. El local fue gestionado por Pastoral Fronteriza, el mismo que se ubica en el colegio “Atahualpa”, de la misma manera la música y los equipos necesarios.
- ❖ Las coreografías practicarán al ritmo de música tradicional ecuatoriana y colombiana correspondientemente.

El espacio creado tiene gran significado por quienes lo integran, pero es poco acogido por la población receptora. De esta manera el grupo de danza queda constituido básicamente por niños, jóvenes y adultos colombianos; sin embargo, las clases las desarrollaron en base a música nacional ecuatoriana para luego integrar en la coreografía la música tradicional colombiana.

Movilidad Humana: Desde Diciembre del año 2004 han venido llevando a cabo un proceso de construcción para un proyecto de la Frontera Norte, (impulsado por la Diócesis de Tulcán y CRS) los avances y la participación de las diferentes Diócesis les ha permitido el progreso en este trabajo, de tal forma, que ya han llegado a definir los lineamientos y componentes del proyecto de intervención.

A demás, han desarrollado en torno a coordinación con otras instituciones en las que se reconocen en los objetivos. INREDH y UNIFEM, ha impulsado la participación mediante talleres de personas en situación de refugio y de algunas autoridades para la elaboración de una cartilla, cuyo objetivo es brindar apoyo y orientación a las mujeres en situación de refugio. Pastoral fronteriza apoyó con la organización y convocatoria de los y las participantes. Ese material fue distribuido y, cuenta con elementos de mucha utilidad para trabajar mediante talleres con mujeres en situación de refugio, siendo útil también para mujeres nacionales como parte del proceso de sensibilización.

Los temas abordados en el taller fueron:

- Derechos de las Mujeres
- Qué es la violencia contra la mujer?
- Quiénes son las mujeres en situación de refugio?
- Qué es género?

- Cómo y cuándo se produce la violencia de género contra las mujeres en situación de refugio?
- ¿Ante quién se puede acudir en busca de ayuda.

Las personas en situación de Refugio, sufren una serie de dificultades que las hace más vulnerables, desde la falta de documentos que legalicen su situación en el país hasta explotación laboral y falta de acceso a los servicios básicos. Dentro de este grupo vulnerable se hallan aún más vulnerables las mujeres, quienes en varias ocasiones llegan como jefas de hogar. Es por esto que la sensibilización la está abordando con mayor énfasis en el tema de las mujeres, hablan de género, derechos, refugio y mujeres en situación de refugio. En Ibarra existen grupos organizados de mujeres, desde la Pastoral Social y Promoción de la Mujer, siendo todas líderes barriales, son ellas las que pueden transmitir en sus comunidades sobre la situación de refugio de los y las colombianas y extender una mano solidaria a estas personas. A este tipo de talleres también son invitadas personas en situación de refugio, de tal manera que pueden dar testimonio de su vivencia y también informarse sobre sus derechos y a donde pueden acudir en caso de verse violentados.

5.2.- DIOCESIS DE IPIALES Y PASTORAL SOCIAL

En el ejercicio de caracterización de la Diócesis de Ipiales dentro de un mapa socio-político de fuertes incidencias étnicas y culturales, prevé la existencia de una riqueza humana, natural y cultural, reflejada en la diversidad y multiculturalidad de sus parroquias.

5.2.1.- Diócesis de Ipiales y su Contexto: La Diócesis de Ipiales está conformada por 5 Vicarias que suman 43 parroquias, de las cinco vicarias 4 poseen presencia en la zona Frontera con el hermano país del Ecuador.

5.2.1.1.- Vicarías Fronterizas y sus Respectivas Parroquias: VICARIA NUESTRA SEÑORA DE LAS LAJAS, posee 7 parroquias: San Pedro Mártir, Medalla Milagrosa, Nuestro Señor de los Milagros, Santuario de Nuestra Señora de las Lajas, Nuestra Señora de los Dolores, Nuestra Señora de las Mercedes y Niño Jesús. Estas parroquias están ubicadas en la cabecera municipal del municipio de Ipiales, a excepción de la parroquia de Las Lajas.

VICARIA DEL ESPÍRITU SANTO: Posee 11 parroquias, de estas sólo una se ubica en zona de frontera, la parroquia San Pablo Apóstol, en el municipio de Ricaurte, además de la Misión Magüí en el corregimiento de Altaquer, (Barbacoas) llevada a cabo por las Hermanas Lauritas y bajo la administración de sacerdotes de la Diócesis de Ipiales.

VICARIA SAN JOSE: Tiene 10 parroquias de las cuales solo la de San José ubicada en el Corregimiento de la Victoria (Ipiales) se encuentra ubicada en la Frontera.

VICARIA SAN JUAN MARIA VIANNEY: De las 6 parroquias que la conforman 3 se ubican en zona de frontera, San Pedro Apóstol en Cumbal, Inmaculada Concepción en Carlosama y Medalla Milagrosa en Chiles.

VICARIA SAN JUAN BAUTISTA: Posee 9 parroquias, pero ninguna tiene presencia en zona inmediata de frontera con el Ecuador.

La Diócesis de Ipiales en su labor pastoral, los hechos que destaca son en primera instancia aquellos que violentan de manera directa a los derechos humanos y que como consecuencia propician situaciones adversas en las comunidades de la diócesis. En segunda instancia, aquellas acciones en pro de la defensa de los Derechos Humanos, aquellas acciones íntimamente ligadas con la justicia y la paz que desarrolla la Pastoral Fronteriza: Opus iustitiae pax (la Justicia Producirá paz para siempre).

5.2.2.- Pastoral Social de Ipiales: El trabajo permanente y comprometido con la evangelización de la Pastoral Social de la Diócesis de Ipiales, entre sus líneas de compromiso y acción social como el trabajo campesino, ecológico, infantil, entre otros, se encuentra una muy importante: Los Derechos Humanos, línea de vital relevancia dentro del contexto de violencia y conflicto que vive nuestro País donde los DD.HH. deben ser difundidos, defendidos e interiorizados en la cotidianidad de los seres humanos.

El trabajo llevado a cabo en 15 años por los agentes de Pastoral Social con las poblaciones fronterizas de Cumbal, Carlosama, Ipiales, Chiles, la Victoria, entre otras, ha contribuido notablemente en la reconstrucción de una nueva sociedad y de una nueva mirada hacia el ser humano, a pesar del contexto de conflicto que se desarrolla en nuestro país. Pero la realidad en la zona de frontera se ha visto opacada por algunos hechos donde la vida, la libertad, la infancia, la dignidad, etc., fue víctima de progresivos brotes de violencia.

- **Presencia Social:** La principal organización que hace presencia de manera constante, independiente y en lo posible neutral es la IGLESIA CATOLICA, ya que gracias a las diferentes parroquias ha logrado consolidarse como los líderes espirituales y sociales de sus comunidades.

Además han recibido el acompañamiento de Acción Social, con su delegada de fronteras de quien siguen expectantes para que haga efectivas algunas actividades que de manera autónoma decidió realizar en algunas de las comunidades, especialmente en el corregimiento La Victoria del municipio de Ipiales.

Las Personerías Municipales, se han convertido en sus principales aliados, pero pese a lo riesgoso que se convierten al realizar una tele conferencia las visitas de monitoreo y seguimiento son la mejor forma de conocer lo sucedido en cada parroquia.

La Policía Nacional, en algunas zonas, en especial aquellas de mucho riesgo han prestado su atención al trabajo que realizan en la Pastoral Fronteriza, e incluso han utilizado este medio para informar en que va el trabajo social de su institución en la zona.

La Iglesia realiza su trabajo social en coordinación con: PÁRROCOS, PASTORAL FRONTERIZA, PASTORAL SOCIAL IPIALES, ACNUR, DEFENSORIA DEL PUEBLO Y PERSONERÍAS MUNICIPALES.

- Respuesta de la Iglesia: Los casos expuesto anteriormente en esta obra, nos muestra el accionar de la Iglesia en una eventual situación, natural o provocada. La respuesta frente a las diversas alteraciones de orden público, violaciones de Derechos Humanos y demás. Los sacerdotes y su comunidad prestan la primera atención, sobre todo en aquellos lugares donde no existe presencia de otro referente institucional.

Los sacerdotes y seminaristas de las diferentes parroquias han asumido el liderazgo de los procesos sociales, políticos y religiosos; como estrategia para hacer frente a las diversas problemáticas a las que su comunidad se ha enfrentado.

La Pastoral Social como agente social de la iglesia ha logrado tramitar importantes ayudas y apoyo para las comunidades en las que la Pastoral Fronteriza se encuentra haciendo presencia.

- Logros: El trabajo adelantado por la Pastoral Fronteriza ha gestionado un interesante proceso de integración binacional, pero consideran que el éxito de este proceso es darle continuidad hasta llegar a consolidar un nivel de relaciones de cooperación permanente en situaciones de Movilidad Humana, Derechos Humanos y Etnias” (Pastoral Fronteriza, 2006).

El conocer de primera mano de lo que acontece en las parroquias de la diócesis, hace que obtengan un diagnóstico inmediato y la forma de dar respuesta.

Un logro inicial ha sido retomar de manera efectiva el proceso de Pastoral Fronteriza obteniendo una favorable respuesta de la comunidad, quienes se reúnen para dialogar con los agentes de pastoral y solicitar asesoría en planes sociales y políticos, por ejemplo la asesoría prestada a la Asociación Futuro de la Frontera de la Victoria quienes están en proceso de defensa de los derechos de

una compañera (madre comunitaria) quien es acusada de ser auxiliadora de las FARC.

Otro logro es alcanzar incidencia política, ya que en los medios de comunicación locales y de frontera se ha dado a conocer el trabajo de monitoreo de la Pastoral Fronteriza y de los alcances de ésta.

El hacer que las comunidades se organicen en grupos de apoyo defensores de los Derechos Humanos y activistas que logren dar respuestas inmediatas a sus necesidades, por ejemplo el asociar en Altaquer a la comunidad para hacer brigadas de asesoría ecológica y trabajo de recolección de basuras, entre otros planes a futuro.

Existen otros logros que esperan no sean entorpecidos por algunas instituciones que tienen celo de las actividades llevadas a cabo por pastoral de Frontera. Tal es el caso del ejército, quienes en muchos casos no prestan colaboración en el trabajo de monitoreo y hacen que en las salidas de campo los delegados a pesar de llevar identificaciones son sometidos a retrasos y exageradas requisas.

Aparte de las actividades en mención, también han realizado otras como: realización de talleres, difusión de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, movilización de opinión pública, retomar el proceso de Pastoral Fronteriza.

- **Dificultades:** La iglesia en la realización de su trabajo social ha encontrado dificultades como:

- Conflicto armado que nos ha hecho cancelar visitas.
- La falta de compromiso de los responsables de los Derechos Humanos a nivel de frontera colombiana.
- Llevar documentos o listas de firmas en algunos sitios se pueden tornar riesgosos.
- La falta de recursos para hospedaje y para realizar con más tiempo las visitas a poblaciones lejanas y de situaciones políticas difíciles.
- La no cooperación de algunas instituciones en el monitoreo.
- La difícil tarea de retomar un proceso de Pastoral Fronteriza avanzado.

- **Actividades:** Entre las actividades realizadas por la Iglesia Católica encontramos:

- Taller diagnóstico de la realidad local en Altaquer.
- Difusión de Derechos Humanos en el corregimiento La Victoria del municipio de Ipiales.
- Diligencias de solicitud de Visas.
- Asesoría de Acciones Sociales.
- Contactos permanentes entre iglesias hermanas.
- Preparación de talleres y monitoreos, atención Humanitaria y asesorías jurídicas.

- Talleres “Resolución de Conflictos, desde una perspectiva de género”.
- Campañas de Difusión Política
- Programa de Televisión
- Programas Radiales.
- Volantes.
- Tramitación de Documentos (Cedulas-Visas-Certificados Judiciales).
- Orientación.

-Posicionamiento de la Pastoral Fronteriza: El reconocimiento en la opinión pública de la frontera, hace prever un buen trabajo de posicionamiento e incidencia política, en que el trabajo conjunto de Iglesias Hermanas ha sido mencionado a nivel regional en diversos medios de comunicación.

El tiempo en el que su director ha asumido la Pastoral Fronteriza, aun es poco para medirse mayores incidencias, pero si se pueden notar progresivos avances, sobre todo cuando instituciones educativas de Altaquer e Ipiales y la Policía Nacional, solicitan el servicio del Delegado de Pastoral Fronteriza para que programe talleres y actividades en las que desde este trabajo de conocer la realidad de los pueblos, crear una nueva visión para líderes y para las nuevas generaciones.

La pastoral ha encaminado a la luz del Evangelio las diversas actividades llevadas a cabo, las cuales a pesar de la situación de conflicto armado y de los riesgos que conlleva ingresar a ciertas zonas ha hecho que el trabajo sea evangelizador y ejemplar, incluso entre los agentes de la misma iglesia que no se atreven a desplazarse a estas zonas.

A nivel de la Diócesis está iniciando un proceso interesante, donde la Pastoral Fronteriza se reconoce como un ente que trabaja con comunidades invisibilizadas por ser distantes o poseer una historia de violencia y terror.

-Aprendizaje: Los prejuicios surgen, cuando planean una visita de monitoreo y seguimiento, ya que el ambiente de Conflicto los ha predispuesto a evitar focos o zonas rojas ya que la actualidad coyuntural de cambio de parlamento recrudece el ambiente. Más aún, cuando se recuerda que en fechas similares se realizaron en años anteriores secuestros y asesinatos en esos lugares donde el delegado de la Pastoral tiene que monitorear.

El evangelio y el servicio han hecho ver lo mas importante antes de realizar un trabajo de campo es que se va en nombre de JESÚS y para JESÚS.

El trabajo de fronteras es una de las alternativas más viables que poseen los pueblos fronterizos, ya que la situación de conflicto de una u otra manera los han hecho unirse como hermandad a pesar de la falta de conciencia de algunos ecuatorianos.

Algo que se ha podido observar es que los delegados de Fronteras, en su mayoría no han asumido un compromiso con este trabajo.

Existe mucha ansiedad de saber que está pasando de manera permanente en la frontera, pero se encuentran con unos medios de comunicación demasiado superficiales y poco comprometidos con la labor profesional de informar y de dar a la comunidad elementos de análisis reales.

El delegado de la Pastoral de Fronteras manifestaba que cuando tenía programado para la Victoria, un taller, se encontró con una vía minada que impidió su tránsito y el trabajo de evangelizador. Que la guerra es una de las señales de los tiempos, donde la evangelización, la difusión de la dignidad y de la vida regalada por Dios padre no puede realizarse y se ve de manera soslayada perseguida la MISION. Que el ansia, el hambre de Dios es inminente y que ve cada vez que sale a caminar las calles de poblados que temen a todo, porque les han hecho saber en sus corazones que ya no hay gente buena.

CONCLUSIONES

Educación.- En cuanto a la disponibilidad:

- La cobertura de cupos escolares para la población desplazada sigue siendo insuficiente, especialmente en aquellos municipios que no cuentan con los recursos necesarios. En el caso de las zonas rurales, especialmente en aquellas fuertemente afectadas por el conflicto armado, como es el caso del sector del corregimiento La Victoria, la disponibilidad de establecimientos educativos es también insuficiente. Con el fin de garantizar mayores niveles de disponibilidad de la educación para la población desplazada, son necesarias una distribución más equitativa de los recursos de la nación a entes territoriales, que tenga en cuenta los movimientos migratorios internos; mayor gestión de recursos internacionales y de la empresa privada para la construcción y mantenimiento de planteles educativos en zonas en donde la población ha retornado, se ha reubicado o se encuentra en riesgo de ser desplazada; un mayor y mejor cumplimiento por parte de las entidades territoriales de la normatividad que establece la obligatoriedad de otorgar prioritariamente cupos a la población escolar en situación de desplazamiento, y de la exención de pago de matrícula y pensión.

En Cuanto a la Accesibilidad:

- La política educativa general se ha centrado en el problema de la cobertura dejando de un lado el criterio de la permanencia, que como tuvo la oportunidad de aclararse, involucra aspectos como la calidad, pertinencia de los contenidos e idoneidad docente, por un lado, pero también el cubrimiento de necesidades externas como la alimentación, el vestuario y los útiles para las prácticas y el aprendizaje.
- El trabajo y las responsabilidades que los menores de edad adquieren al interior de su grupo familiar, con ocasión del desplazamiento representan factores determinantes para la deserción, más aun en el municipio de Ipiales, tal como se lo indicó en el primer capítulo de esta obra. Estos factores deben ser tenidos en cuenta a la hora de formular y planificar estrategias de atención.

En Cuanto a la Adaptabilidad y Aceptabilidad:

- A pesar de su importancia en el restablecimiento anímico y psicológico, necesario para la reincorporación y desarrollo en el sistema educativo, la

atención psicosocial es un componente al que se le ha ubicado en un segundo plano.

- La ausencia de docentes en los centros educativos, debido a amenazas y agresiones por parte de los actores armados, afecta gravemente la calidad y continuidad del proceso educativo, especialmente por los sectores del corregimiento de La Victoria.

Salud:

- Uno de los principales problemas de la prestación del servicio de salud radica en que ha sido ejecutada desde un enfoque paliativo casi en su totalidad, es decir, poco o nada se han desarrollado los componentes de atención básica y psicosocial.
- Otra dificultad evidenciada en atención en salud a la población en situación de desplazamiento la ausencia de vigilancia y control en relación con la calidad, en términos de oportunidad, adecuación y pertinencia, en la prestación del servicio. En resumen no existen mecanismos de regulación de la oferta institucional.
- De otro lado, como ya se expresó, la disfunción de los mecanismos de cobro para reembolso y financiamiento del servicio en cabeza del FOSYGA, pone en riesgo el funcionamiento de las entidades y por consiguiente la atención de nuevos pacientes en situación de desplazamiento.
- Al determinar la prevalencia de la afiliación al régimen contributivo o al régimen subsidiado en salud sobre la condición de desplazado, se generan las siguientes irregularidades:
 - En el régimen contributivo, si la persona no puede seguir cotizando, bien en calidad de trabajador dependiente o independiente, por razón del desplazamiento forzado por la violencia, estará registrada en las bases de datos como una persona con capacidad de pago, cuando en realidad no la tiene. Adicionalmente, esta persona estaría obligada a cancelar el valor correspondiente a los copagos y cuotas moderadoras, sin tener capacidad de pago para ello, constituyendo tal circunstancia, una auténtica barrera de acceso en contravía con lo dispuesto por el numeral primero artículo 5 del Acuerdo 30 de 1996 del CNSS.
 - En el régimen subsidiado de salud, el procedimiento implica que la atención por concepto de consulta externa debe necesariamente

efectuarse en el municipio que sisbenizó y afilió a las personas a la ARS correspondiente, con lo cual se genera una barrera de acceso a la prestación real y efectiva de los servicios de salud en el lugar de recepción.

- El término que se establece para la prestación de los servicios de salud, de tres meses o de seis meses en caso de prórroga de la condición de desplazado, limita la atención requerida por las personas desplazadas, y desconoce el principio de favorabilidad reconocido a nivel internacional (Principios Rectores del Desplazamiento Forzado) y nacional (jurisprudencia de la Corte Constitucional), así como de los artículos 18 de la Ley 387 de 1997 y 3 del Decreto 2569 de 2000, en el sentido que la condición de desplazado forzado por la violencia “cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica”.
- Hablar del derecho a la atención en salud de situaciones que sean “inherentes a la condición de desplazamiento” implicaría adicionar un componente que es la causalidad que debe existir entre el desplazamiento y la necesidad de la prestación del servicio de atención en salud. Al respecto, debe señalarse que esta expresión está desconociendo la integralidad en la atención en salud que establecieron de manera previa disposiciones normativas de mayor jerarquía, como son la Ley 387 de 1997 (artículo 19 numeral 4), el Decreto 173 de 1998 (artículo 2.2.2 prestación del servicio de salud a la población desplazada por la violencia) y los Acuerdos 59 de 1997 y 185 de 2000 del CNSSS.
- En el caso de las personas con la categoría de participantes vinculados, la mencionada Circular 0042 establece la obligación de financiar la atención en salud en cabeza del municipio expulsor, situación que resulta particularmente extraña como quiera que es de público conocimiento la crítica situación financiera de la gran mayoría de los municipios del país. Adicionalmente, el artículo 356 de la Carta Política establece que no se pueden delegar funciones sin las partidas presupuestales correspondientes.
- En relación con el procedimiento de facturación y pago, se observa que las IPS tendrán que dividir en dos la factura que resulte de la atención brindada a una misma persona desplazada: una por los procedimientos y actividades incluidas en el plan de beneficios, y otra por aquellos que están por fuera del mismo. Esta circunstancia, además de duplicar el procedimiento para el prestador, termina incidiendo en la atención a la población desplazada, en la medida en que si los pagos no se producen en los términos establecidos en los Decretos 723 de 1997, 882 de 1998 y 046 de 2000, salvo los servicios de urgencias, que son de obligación legal atenderlos, los demás servicios van a ser objeto de selección de riesgo.

- Una efectiva garantía del derecho a la salud, requiere la realización de acciones afirmativas por parte del Estado. En este sentido, la Carta Política impone al propio Estado en su artículo 13.2, la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados, como es el caso de la población desplazada por la violencia. Las circulares en comento, desconocen la progresividad e irreversibilidad del derecho a la salud, según las cuales los logros y metas alcanzadas por la población no pueden ser revertidos por circunstancias coyunturales, económicas o políticas.

Vivienda:

- El decreto 951 mayo de 2001, que establece de manera puntual los roles de cada una de las entidades que intervienen en la atención de vivienda y subsidios a la población desplazada. Este decreto legisla sobre los subsidios pero no toma en cuenta la posibilidad de aceptación de los bienes inmuebles urbanos y rurales, abandonados por la población desplazada como aporte a las nuevas viviendas. Tampoco crea mecanismos viables para el acceso al crédito de vivienda. La expedición del Decreto 951/01 obedeció, en buena medida, a la presión ejercida por la población desplazada a través del uso intensivo de la estrategia jurídica ante la Corte Constitucional, de modo que la posibilidad de aplicar subsidios en circunstancias diferentes a la de compra de vivienda nueva no fue una respuesta planificada sino una reacción política.
- Hoy día, cabe afirmar que la política pública de vivienda para desplazados se resume en la política de asignación de subsidios y que la asignación proyectada de dichos subsidios conforme a las estipulaciones del Decreto 951/01 es de 1 a 4 en relación con los que se otorgan como consecuencia de la expedición de fallos judiciales, entre otros motivos porque la población desplazada no tiene la disponibilidad para el ahorro programado.¹¹¹
- La falta de capacidad para el ahorro programado y la imposibilidad de una generación de ingresos sostenida impiden igualmente que en la práctica la extensión de alternativas como el leasing de vivienda a la política pública de vivienda para desplazados. En virtud de éste el interesado se hace propietario de la vivienda pagando el canon del arrendamiento.
- Las soluciones de vivienda no han articulado estrategias de saneamiento básico e infraestructura que no sólo involucren a la población desplazada sino también a la comunidad receptora como beneficiaria.

¹¹¹ *Ibidem*.

- En síntesis, el principal problema es el excesivo énfasis puesto por el Estado en la asignación de subsidios como principal mecanismo de acceso de los desplazados a la vivienda digna.

Alimentaria: En términos generales, al aplicar los criterios anteriormente descritos, el balance de realización del derecho a la seguridad alimentaria de la población desplazada es el siguiente:

Disponibilidad: Garantía de provisión de alimentos.

- La disponibilidad de alimentos depende de la generación de ingresos por parte de la persona en situación de desplazamiento.
- No existe una estrategia independiente, en el marco de los procesos de generación de ingresos, que permita la estabilidad alimentaria de las personas en situación de desplazamiento.

Suficiencia: Cobertura en términos de cantidad.

Las acciones que se desarrollan en torno a la generación de ingresos son evaluadas en términos de inversión de recursos y de cobertura, y no de calidad y suficiencia de alimentos.

Estabilidad: Permanencia, continuidad, sostenibilidad de la oferta.

- No existe el derecho a la alimentación de manera particular en las definiciones y acciones de restablecimiento
- No existen mecanismos de seguimiento y monitoreo permanentes que permitan consolidar por casos, o territorios la situación alimenticia de la población.
- Los términos de acceso para la población se basan fundamentalmente en la demanda improvisada y no en una oferta coherente, planeada y sostenible por parte del Estado.

Equidad: Distribución equitativa de los alimentos según condición y posición de desventaja o discriminación de individuos y comunidades.

Además de un suplemento alimenticio por parte del ICBF para niños, niñas y madres lactantes y gestantes, no existe una definición clara en términos de un enfoque diferencial.

Accesibilidad: Establecimiento de condiciones que permitan el acceso¹¹² directo o indirecto al alimento.

- No hay acceso permanente por parte de la población en situación de desplazamiento. Sus condiciones en general empeoran en términos alimentarios a lo largo del proceso de restablecimiento.
- En cuanto al acceso económico es notable el aumento de gasto por alimentos que tiene la población, especialmente aquellas personas que se deben trasladar a ciudades. El costo de la canasta familiar de una persona antes y después del desplazamiento puede incrementarse en un 60 % o más.
- El acceso a una alimentación suficiente está ligado a la política a la generación de ingresos. Sin estabilidad en este aspecto no existe el acceso estable a la alimentación.

Nutrición: Garantía de acceso a alimentos nutritivos según peso, talla, sexo, tipo de trabajo, edad y cultura

- Los componentes de calidad no se detectan.
- No existe seguimiento en talla, peso etc. Las evaluaciones del PMA plantean como las personas en situación de desplazamiento consumen un promedio por debajo de los estándares internacionales básicos alimenticios.

Inocuidad: Garantía de acceso a alimentos inocuos libres de productos nocivos para la salud. (incluye el acceso a agua sin factores de contaminación).

Este tema debe ser profundizado. La manipulación y almacenamiento de los alimentos, la información que llega a la población, las condiciones de saneamiento básico en los lugares en los que se ubica la población desplazada, en general son muy precarios.

Política Actual: la Red de Solidaridad Social ha definido como estrategia para fortalecer el componente de seguridad alimentaria, la creación de la Red de Seguridad Alimentaria-R.E.S.A., cuyo objetivo es la utilización óptima de los predios rurales para la seguridad alimentaria de la población vulnerable y la conformación de alianzas estratégicas.

¹¹² Aquí el vocablo “acceso” denota los 3 tipos de posibilidad: la física, la económica y la informativa, alternativas con las que debe contar el individuo para la realización del derecho a la alimentación.

Por otro lado, las cocinas comunitarias continúan siendo una de las estrategias del componente de la seguridad alimentaria.

Alimentaria:

- El Estado debe garantizar un nivel de vida adecuado y proporcionar los medios sostenibles en el tiempo para proveer las herramientas y mecanismos apropiados para un proceso continuo de restablecimiento, que culmine con la autosuficiencia en la generación de ingresos y garantice el acceso a una alimentación adecuada en cantidad y calidad.
- Dada la importancia que tiene la alimentación para la existencia humana y su relación con los otros derechos sociales, económicos y culturales, el Estado debe priorizar la destinación de recursos para satisfacerlo sobre otros gastos, y privilegiarlo en la estructura del gasto social.
- Es necesario un ajuste de la ley 387 en lo que respecta al tema de alimentación, que regule el restablecimiento como proceso continuo, llene los vacíos de atención en los espacios transitorios entre las fases y proporcione mecanismos más eficientes de atención y de coordinación interinstitucional para la atención y realización del derecho a la alimentación.
- El componente de alimentación debe tener un carácter de realización inmediata, por su vinculación con el derecho a la vida. El SNAIPD debe propender porque a la persona en situación de desplazamiento y en proceso de restablecimiento, más allá del suministro de alimentación bajo modalidades de intervención en crisis o alimentos por trabajo, tengan estabilidad alimentaria para poder generar procesos continuados de manera autónoma y el consumo de alimentos balanceados, nutritivos y suficientes.
- Es necesaria la creación de un sistema de información que permita crear una línea de base para analizar de manera permanente, temas tales como peso, talla, estado nutricional, entre otros, de la población en situación de desplazamiento. Esto con el fin de contar con un registro para el monitoreo del estado de salud y nutrición. Este sistema debe estar a cargo de Bienestar Familiar y debe hacer parte del sistema nacional de salud.
- Es fundamental el diseño de indicadores para el monitoreo y evaluación del derecho a la alimentación, con base en los criterios de realización del mismo, que permita el seguimiento a la situación de alimentación de la población en situación de desplazamiento en proceso de restablecimiento.

Esta debe ser precisa en informar sobre resultados, impacto y sostenibilidad de los mismos.

- Se deben buscar alternativas como la creación de bancos de alimentos internos que sirvan para la atención de la población en sus periodos de precariedad y crisis, de manera permanente, hasta que se den las condiciones de autonomía. En este sentido, se debe desligar el tema alimentario del tema productivo, hasta que las condiciones de productividad sean de verdaderamente sostenibles . Estos bancos de alimentos pueden estimular además cadenas productivas locales y la producción variada de alimentos por parte de la población en situación de desplazamiento conjuntamente con la población receptora, y crear circuitos locales, regionales y mercados de autoabastecimiento
- El Estado debe impulsar estrategias de protección de las iniciativas comunitarias que procuren el abastecimiento de alimentos para la población reasentada o retornada y las comunidades en las zonas de alto conflicto. Las tiendas comunitarias, así como los medios públicos de transporte de alimentos a estas comunidades y poblaciones deben ser especialmente protegidas por los organismos del Estado.

RECOMENDACIONES

Educación:

- Dado que persisten las dificultades para la ampliación de las plantas docentes, la población infantil desplazada puede ser acompañada por estudiantes de último año de educación media, bajo la tutoría de sus maestros, en actividades lúdicas, recreativas y de interacción, como parte del trabajo comunitario que les es obligatorio desarrollar. Con ello se garantiza la continuidad del proceso de aprendizaje de los menores desplazados hasta tanto puedan ser determinadas soluciones definitivas, y se fortalecen escenarios de sensibilización para la desmitificación y aceptación de la población desplazada por parte de la población receptora.
- Es importante desarrollar metodologías flexibles en el ámbito escolar que permitan articular en los espacios educativos a la población desplazada con la población receptora. Con el ánimo de ampliar la cobertura y ante las restricciones actuales para fortalecer las plantas de docentes, se deben establecer y consolidar alianzas con los centros educativos privados para que vinculen a los niños y niñas desplazadas.
- Respondiendo a la visión contemporánea de la educación en sus aspectos, exploratorios, participativos y de calidad, deben ser contemplados programas de capacitación y escolarización no formal, que involucre a población joven desplazada y cuyos contenidos fortalezcan valores identitarios y de arraigo. Ello también obedece al impulso de una política de creación continua de la escuela, más allá del espacio o el claustro, inserta y dispersa en la vida comunitaria, enriqueciéndose de ella misma
- Las posibilidades de permanencia escolar de la población desplazada está íntimamente ligada al tema de la generación de ingresos. Si bien las tasas más altas de deserción escolar se observan en el ámbito rural, en el urbano las condiciones de ingreso y permanencia en el sistema escolar se tornan más difíciles, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de desplazamientos se producen del campo a la ciudad, y que esta, no ofrece oportunidades para la generación de ingresos, compatibles con la vocación, el desempeño o las capacidades con las que cuentan las personas en situación de desplazamiento.

Frente a esto es necesario examinar posibilidades que den solución a las necesidades vistas de manera particular. Así, por ejemplo:

La necesidad de útiles y elementos para el desarrollo de actividades escolares, puede solucionarse mediante la distribución de bonos de compra intransferibles, y la distribución de materiales que pueden ser el resultado de campañas de reciclaje impulsadas por el gobierno y las autoridades educativas locales o puedan tener su origen en el impulso de proyectos productivos (por ejemplo: fabricación de uniformes) formulados por la misma población desplazada y que incorpore de alguna forma a la población receptora, financiado por las entidades del SNAIPD.

Frente al tema de seguridad alimentaria para la población escolar, pueden crearse y fortalecerse comedores estudiantiles acompañados y apoyados por el ICBF, en cuya administración y operación pueda ser vinculada laboralmente población desplazada y receptora.

Así mismo, se deben crear programas de apoyo económico que mitiguen la posibilidad de que las familias se vean obligadas a retirar a sus hijos e hijas de la escuela o a favorecer el trabajo en detrimento de la educación, y fortalecer el sistema de subsidios y becas para los grupos poblacionales más vulnerables.

- El Gobierno nacional debe tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de los docentes amenazados y su permanencia en los centros educativos.
- Se deben adoptar medidas efectivas y eficientes, programadas con recursos y cumplimiento de metas en el tiempo, para garantizar la disponibilidad de enseñanza para todos los niños y niñas en situación de desplazamiento en todo el territorio nacional, el acceso al sistema educativo, la permanencia en el mismo y el mejoramiento continuo de la calidad.
- Teniendo en cuenta que en su situación, la población desplazada es fuertemente sensible y propensa a adquirir o manifestar afecciones de tipo endémico o de fácil transmisibilidad por los contextos precarios de salud en los que se desenvuelven, es necesario fortalecer las acciones de promoción y prevención de enfermedades, que incluyan capacitación e información sobre enfermedades de transmisión sexual, manejo de la lactancia, tratamiento de aguas, manejo de basuras y excretas. Estas campañas pueden ser formuladas a través de las organizaciones de población desplazada como multiplicadoras constantes de las acciones de saneamiento ambiental.
- Dado a los niveles deficientes de atención integral se deben plantear esquemas de seguimiento y evaluación desde las direcciones locales,

departamentales de salud y en coordinación con los comités de atención a población desplazada, a las acciones que se adelanten y a los servicios prestados por parte de las instituciones de salud públicas y privadas. Las organizaciones de población desplazada deben tener en estos espacios una participación de carácter proactivo y de veeduría que debe ser apoyada por las redes institucionales.

- La población desplazada y la residente receptora deben ser integradas como beneficiarias y partícipes de programas de salud pública. En la misma medida deben ser viabilizados los planes integrales de acción, de los Comités Locales de Atención, que se encuentren estrechamente vinculados al Plan de Atención Básica y al Plan de Salud Local.
- Superar el carácter de emergencia que muestra la atención en salud a población desplazada considerando entre otros aspectos, la creación de puestos en salud en los lugares donde se programa el retorno o reubicación de población desplazada o si estos existen, hacer posible el fortalecimiento y equipamiento de los puestos de salud desde los aspectos técnicos, humanos y económicos.
- Debido al atraso en los pagos que debe realizar el Fosyga a las IPS, muchas de ellas, habida cuenta de no poseer un respaldo económico sólido que permita su sostenimiento autónomo, han debido cerrar. En este sentido, es necesario reformular los términos y requisitos bajo los cuales son creadas las IPS, advirtiendo los problemas que en términos de prestación del servicio ha venido ocasionando hasta ahora la estipulación de condiciones tan laxas. En ese mismo contexto deben establecerse las condiciones para que IPS empresas sociales del Estado sean recapitalizadas, toda vez que por su infraestructura tienen la posibilidad de prestar un servicio integral y de calidad.
- Los estudiantes de último año de educación media, bajo la tutoría de sus maestros, pueden participar como promotores en programas básicos de salud pública, como parte del trabajo comunitario que les es obligatorio desarrollar. En ese sentido el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación deben trabajar bajo estrategias coordinadas de capacitación a los promotores. Con ello, se fortalecen escenarios de sensibilización para la desmitificación y aceptación de la población desplazada por parte de la población receptora y se amplia la cobertura de servicios básicos de salud, especialmente en zonas de difícil acceso.
- Dadas las limitadas condiciones económicas de la población desplazada para adquirir los medicamentos se recomienda la necesidad de establecer un subsidio adicional para facilitar las medicinas y generar otras iniciativas tales

como cooperativas, tiendas de medicamentos en las zonas de retornos y reubicaciones urbanas y rurales de la población desplazada.

Vivienda:

- Desarrollar mecanismos de fortalecimiento de la participación ciudadana en el diseño de la política y promover la organización de las familias desplazadas y cooperativas de vivienda para satisfacer las necesidades habitacionales de la población desplazada.
- Diversificar las líneas de acción, según las etapas de atención de la población desplazada, de los programas de las entidades del nivel nacional que desarrollan proyectos de vivienda, infraestructura y saneamiento básico.
- Se deben tener en cuenta recursos y programas para la atención transitoria en áreas rurales y urbanas.
- Diseñar por parte de las entidades especializadas, un esquema de asistencia técnica a las entidades territoriales y comunidades en la formulación y presentación de propuestas de vivienda, infraestructura y saneamiento básico.
- Diseñar estrategias de estabilización habitacional fundamentadas en programas de vivienda usada. Instituir y reglamentar el subsidio estatal para arrendamiento de vivienda, como estrategia a aplicar en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, con miras a una posibilidad de retorno o reubicación definitiva y segura. Este alivio se otorgaría a los hogares desplazados cuyos ingresos no superen los 4 smml y se otorgaría máximo por espacio de 12 meses.
- Elaborar censos y ejecutar las acciones tendientes a conocer la demanda real sobre el suelo y las posibilidades o limitaciones abiertas por los Planes de Ordenamiento Territorial actualmente existentes. Incorporar el tema del desplazamiento en los Planes de Ordenamiento Territorial. Investigar alternativas y modelos de soluciones de vivienda y usos no convencionales del espacio urbano que permitan integrar a población desplazada y receptora.
- Diseñar mecanismos que permitan a las familias y comunidades beneficiarias intervenir en los diseños para garantizar su adecuación a las formas culturales de disposición y uso del espacio y establecer alianzas con Universidades y ONG para que contribuyan en el diseño y la ejecución de proyectos integrales de vivienda.

- Incentivar la organización de cooperativas de producción de materiales de construcción para viviendas, acordes con las características socioculturales de las regiones y de la población desplazada y aplicar modelos de “construcción dirigida” con participación de la comunidad, recogiendo las experiencias positivas existentes.
- Realizar un seguimiento a los proyectos de albergues temporales, teniendo en cuenta especialmente el tiempo de llegada al lugar de recepción y la adaptabilidad de los albergues.
- Desarrollar el numeral 2 del Principio Rector de los Desplazamientos Forzados No. 29, de acuerdo con el cual las autoridades deben tomar todas las medidas indispensables para que los desplazados recuperen sus viviendas o, si ello no es posible, sean beneficiarios de una indemnización u otra forma de reparación justa. Así, por ejemplo, es deseable una modificación de la legislación vigente en el sentido de aceptar las viviendas abandonadas como parte de pago de las nuevas viviendas en el contexto urbano.
- Diseñar esquemas que permitan el acceso de la población desplazada y a las comunidades receptoras a las redes eléctricas, de agua y de alcantarillado, no sólo por el abaratamiento de las soluciones de vivienda sino también por sus implicaciones positivas y evidentes para el saneamiento básico, animar la creación de empresas comunitarias de servicios públicos y de saneamiento básico integral. Implementar en la práctica lo dispuesto en la ley 9 de 1979 sobre el saneamiento de las viviendas transitorias, es decir, dar cuenta de los esquemas básicos de cocina, dormitorios, pisos, techos, iluminación; prestar especial atención al abastecimiento de agua para el consumo y uso humano, así como al manejo y disposición de excretas, basuras, residuos y control de vectores.
- La política deberá incluir estímulos a los municipios que impulsen acciones dirigidas a estabilizar a su población, prevenir el desplazamiento y facilitar el acceso a vivienda para los sectores que la requieren, representados en asignación de fondos complementarios para la financiación de estos programas.

Trabajo:

- El componente de generación de ingresos para población desplazada debe estar articulado a encadenamientos productivos, que garanticen la sostenibilidad de los proyectos y la reinserción económica y social de la población en situación de desplazamiento, en los nuevos contextos. Esto implica el involucramiento del sector privado, mediante incentivos, tales como

exenciones tributarias municipales. Sin embargo, es fundamental que se creen las garantías necesarias para que la vinculación de la población desplazada a la oferta laboral y productiva de la empresa privada, no sea utilizada por esta para solucionar problemas de solvencia económica o de déficit de mano de obra barata. Es necesario que esta vinculación se realice en condiciones de equidad.

- El SNAIPD debe desarrollar alternativas para los diferentes escenarios de restablecimiento, con requisitos razonables para la formulación, evaluación, acompañamiento y seguimiento de proyectos. Así mismo es necesario garantizar la capacitación técnica, de tal forma que se logre la factibilidad y sostenibilidad económica y social de los proyectos.
- Los bajos niveles de escolaridad de la población desplazada son una de las mayores barreras para la consolidación de la estabilización socioeconómica, por lo que deben desarrollarse campañas de alfabetización a adultos, a fin de desarrollar habilidades mínimas necesarias para acceder a las alternativas productivas y de empleo
- El Gobierno nacional debe revisar la decisión de eliminar el capital semilla, pues la experiencia ha demostrado que el crédito acompañado de capital semilla permite capitalizar las alternativas productivas de los desplazados y garantizar su viabilidad.
- En los casos en los que la población en situación de desplazamiento no pueda acceder al crédito por encontrarse reportada en las centrales de riesgo a causa de préstamos anteriores, y dado que el estado no puede promover la cesación de pagos, es importante establecer una política de reestructuración de las deudas anteriores para limpiar el reporte. Esto implica que el nuevo proyecto productivo debe generar la caja suficiente para pagar la obligación antigua y la nueva. Esto requiere que se contemple un capital no reembolsable para los proyectos, de tal forma que los requerimientos de apalancamiento bancario disminuyan.
- La oferta de crédito debe incluir la posibilidad del acceso individual y familiar, y no sólo de forma asociativa o integrada. Es necesario tener en cuenta que en muchas ocasiones es más factible que cada persona o familia asuma el riesgo de su propio crédito. Si los procesos de asociación no son sólidos, las disputas internas pueden comprometer seriamente el éxito de los proyectos. En todo caso, es deseable impulsar procesos de asociación en algunas fases del ciclo productivo, con el fin de maximizar ganancias y experiencias.
- Un mecanismo alternativo para acceder al crédito por intermedio de la banca privada puede explorarse mediante el siguiente mecanismo. El gobierno actual pretende dar solución al problema de garantías para la banca privada mediante

un mecanismo ya aprobado en la Junta Directiva del Fondo Nacional de Garantías (FNG), donde, si las Gobernaciones y Municipios aportan a un fondo de respaldo de garantías, el FNG puede llevar la garantía automática del 50% (actual) al 70%. Esto permite apalancar créditos hasta en una relación de \$20 por cada \$1 que aporten los gobiernos locales. Si bien este mecanismo ha sido creado para los pequeños y medianos microempresarios puede ser incluido en los programas dirigidos a la población desplazada.

- La estructura convencional de crédito no es aplicable a comunidades que no tienen una cultura del crédito. Alternativas como los fondos rotatorios y bancos de semillas deben ser consideradas, ya que pueden resultar más efectivos para la recuperación de la cartera, en la medida en que son las mismas comunidades las que ejercen el control social de los proyectos.
- En vez de montos mínimos, la política pública debe establecer la financiación de los proyectos según sus requerimientos. Para ellos se puede tomar como referencia los índices de precios de los insumos más frecuentes por tipo de proyecto, y establecer con las entidades ejecutoras contratos con cláusulas de penalización por incumplimiento de lo establecido en el proyecto formulado, así como un constante seguimiento técnico.

Tierra: para las recomendaciones sobre la realización del derecho a la tierra, en los procesos de restablecimiento de la población desplazada, se propone un enfoque desde dos estrategias, complementarias entre sí:

1. La exigibilidad política: el impulso a procesos de autogestión colectiva de la tierra:

- Para avanzar en una estrategia de exigibilidad del derecho a la tierra las acciones deben orientarse hacia un proceso de autogestión colectiva de la tierra, en el siguiente sentido: Un modelo autogestionario va más allá de lo productivo, debe contemplarse la posibilidad de que la población desplazada pueda controlar y decidir por ellos mismos el destino de todo lo pertinente al asentamiento, a la granja, al proyecto productivo. Esto significa construir escenarios y territorios donde se puedan ensayar alternativas de producción en conjunto, con garantías de sostenibilidad ambiental.
- Esta lógica requiere y estimula una gran política de alianzas con sectores privados, comunidades receptoras, etc. En la misma perspectiva, el Estado no se libra de sus responsabilidades, por el contrario, reafirma el deber de propiciar las condiciones para que la comunidad y la población desplazada pueda avanzar en la realización de sus derechos.

2. La exigibilidad jurídica: la protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada:

- Las posibilidades de realización del derecho a la tierra requieren de estrategias múltiples y simultáneas y que además del marco legal, que se espera empiece a aplicarse pronto, se necesita también un cambio profundo en el esquema institucional de manejo de las actividades y los procesos agropecuarios. Esa nueva institucionalidad debe garantizar que la población desplazada y las comunidades campesinas participen efectivamente en la definición y concertación de las formas de protección de las tierras y los territorios, a partir del diálogo abierto con las organizaciones nacionales y locales, públicas y privadas.
- La política pública debe garantizar la protección de los recursos naturales y económicos de la población campesina, frente a la realidad de los procesos extractivos de empresas nacionales y multinacionales. Las autoridades competentes deben aplicar con eficacia las sanciones administrativas y judiciales cuando se comprueba que la explotación de dichos recursos constituye una grave violación de derechos humanos de las comunidades locales. Esta medida fortalecerá y complementará otras estrategias de prevención de los desplazamientos forzados.
- La política pública debe propiciar las condiciones básicas que ofrezcan estabilidad a la población en proceso de restablecimiento. La tenencia permanente de la tierra está ligada a las alianzas entre los entes locales, organizaciones públicas y privadas y a las normas de convivencia que deberán ser establecidas de forma concertada entre los distintos actores territoriales, en la perspectiva de estrategias participativas, descentralizadas, consensuadas y adaptadas étnica y culturalmente.
- La política deberá incluir estímulos a los municipios que impulsen acciones dirigidas a estabilizar a su población, prevenir el desplazamiento y facilitar el acceso a la tierra para los sectores que la requieren, bien por su vocación agrícola o por su baja o ninguna posibilidad de acceso a ella, representados en asignación de fondos complementarios para la financiación de estos programas.
- La diferenciación regional de los potenciales productivos y de las estructuras de la propiedad y uso de la tierra hace necesario considerar, dentro de la perspectiva del ordenamiento territorial, los acuerdos y decisiones que permitan adecuar el destino y uso de los espacios con sus características y potencialidades específicas. Bajo esta perspectiva será posible definir la concordancia de los usos del suelo, tipos y tamaños de explotaciones y asentamientos con la vocación ambiental y productiva de los suelos. En tal

sentido, el estudio “Suelos y Bosques de Colombia” (IGAC, 1988), proporciona una guía sobre la ubicación, proporciones, vocaciones y usos actuales de los suelos en Colombia, a partir de la cual puede orientarse la localización de los cultivos que se considere responden a una estrategia de seguridad alimentaria.

- Las Zonas de Reserva Campesina - ZRC actuales han sido impulsadas por comunidades organizadas en localidades compuestas prioritariamente por economías campesinas de pequeñas y medianas propiedades, en donde se ha solicitado la titulación de tierras como intervención inicial del estado. La titulación puede cumplir funciones de estabilización de las comunidades campesinas desde las perspectivas de la regulación de la propiedad y control a la concentración, ingresos y sostenibilidad ambiental.
- Una condición necesaria para la organización de las ZRC y la constitución del mecanismo local de coordinación es la pre-existencia de organización de la comunidad, razón por la cual es recomendable impulsar las ZRC como instrumento de prevención del desplazamiento o para el retorno de comunidades organizadas.
- Un asunto de vital importancia para garantizar el derecho a la tierra tiene que ver con la creación y funcionamiento de un sistema de información (Base de Datos) que contemple el inventario, registro e información sobre los predios y bienes en zonas rurales afectadas por el desplazamiento forzado, de tal forma que ofrezca los insumos necesarios para la adopción y desarrollo de medidas de protección de los derechos patrimoniales de las personas y comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento forzado. En lo concerniente al registro, se recomienda que la información se consigne tanto en el SUR, al momento de hacer la inscripción, como en el sistema de registro de bienes patrimoniales que impulsará el proyecto RSS-Banco Mundial.
- Respecto de los “predios de paso”, es urgente precisar y dejar claramente establecido el carácter transitorio de este modelo, dado que en la práctica se ha convertido en un modelo de reubicación rural, restringiendo así la realización de derechos sustanciales. En este sentido, se recomienda que al momento de definir la utilización de un predio de paso, se planifique también los demás pasos para la reubicación o el retorno permanentes. Por otro lado, se requiere revisar los criterios para la adquisición y administración de dichos predios de forma tal que se garantice tanto la protección jurídica del predio, como las características socioculturales y socioeconómicas de la población desplazada y de la región donde se ubica el predio. La población desplazada que sea ubicada en estos predios, requiere de un alto nivel de acompañamiento y asesoría técnica con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población y la generación de ingresos.

Alimentaria:

- El Estado debe garantizar un nivel de vida adecuado y proporcionar los medios sostenibles en el tiempo para proveer las herramientas y mecanismos apropiados para un proceso continuo de restablecimiento, que culmine con la autosuficiencia en la generación de ingresos y garantice el acceso a una alimentación adecuada en cantidad y calidad.
- Dada la importancia que tiene la alimentación para la existencia humana y su relación con los otros derechos sociales, económicos y culturales, el Estado debe priorizar la destinación de recursos para satisfacerlo sobre otros gastos, y privilegiarlo en la estructura del gasto social.
- Es necesario un ajuste de la ley 387 en lo que respecta al tema de alimentación, que regule el restablecimiento como proceso continuo, llene los vacíos de atención en los espacios transitorios entre las fases y proporcione mecanismos más eficientes de atención y de coordinación interinstitucional para la atención y realización del derecho a la alimentación.
- El componente de alimentación debe tener un carácter de realización inmediata, por su vinculación con el derecho a la vida. El SNAIPD debe propender porque a la persona en situación de desplazamiento y en proceso de restablecimiento, más allá del suministro de alimentación bajo modalidades de intervención en crisis o alimentos por trabajo, tengan estabilidad alimentaria para poder generar procesos continuados de manera autónoma y el consumo de alimentos balanceados, nutritivos y suficientes.
- Es necesaria la creación de un sistema de información que permita crear una línea de base para analizar de manera permanente, temas tales como peso, talla, estado nutricional, entre otros, de la población en situación de desplazamiento. Esto con el fin de contar con un registro para el monitoreo del estado de salud y nutrición. Este sistema debe estar a cargo de Bienestar Familiar y debe hacer parte del sistema nacional de salud.
- Es fundamental el diseño de indicadores para el monitoreo y evaluación del derecho a la alimentación, con base en los criterios de realización del mismo, que permita el seguimiento a la situación de alimentación de la población en situación de desplazamiento en proceso de restablecimiento. Esta debe ser precisa en informar sobre resultados, impacto y sostenibilidad de los mismos.
- Se deben buscar alternativas como la creación de bancos de alimentos internos que sirvan para la atención de la población en sus periodos de precariedad y crisis, de manera permanente, hasta que se den las condiciones de autonomía. En este sentido, se debe desligar el tema alimentario del tema

productivo, hasta que las condiciones de productividad sean de verdaderamente sostenibles . Estos bancos de alimentos pueden estimular además cadenas productivas locales y la producción variada de alimentos por parte de la población en situación de desplazamiento conjuntamente con la población receptora, y crear circuitos locales, regionales y mercados de autoabastecimiento

- El Estado debe impulsar estrategias de protección de las iniciativas comunitarias que procuren el abastecimiento de alimentos para la población reasentada o retornada y las comunidades en las zonas de alto conflicto. Las tiendas comunitarias, así como los medios públicos de transporte de alimentos a estas comunidades y poblaciones deben ser especialmente protegidas por los organismos del Estado.

ANEXOS

CUADRO No. 01

 <p style="font-size: 2em; font-weight: bold; margin: 0;">Acción Social</p> <p style="font-size: 0.8em; margin: 0;">Presidencia República de Colombia</p> <p style="font-size: 0.8em; margin: 0;">Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional</p>		Distribución de Población Desplazada por Municipios Receptores	
		Registro Acumulado con corte a Junio 30 de 2006	
No.	Municipio	No. de hogares	No. de personas
1	Pasto	5010	19762
2	Tumaco	1606	7086
3	Samaniego	1104	4231
4	Taminango	846	3315
5	El Charco	728	2523
6	Barbacoas	597	2134
7	Los Andes	407	1468
8	Ricaurte	374	1768
9	Cordoba	318	1223
10	Ipiales	294	1174

CUADRO No. 02

ESTADISTICA DE POBLACION DESPLAZADA EN IPIALES - OCTUBRE DE 2005					
No. FAMILIAS	No. PERSONAS	HOMBRES	MUJERES	MENORES DE EDAD	LUGARES DE ORIGEN
269	1081	256	290	535	79

BIBLIOGRAFIA

ACNUR y DEFENSORIA DEL PUEBLO, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Bogotá D. C., Colombia – marzo 2003.

BANCO DE BOGOTA, 2003, Guía de Gestión Municipal.

BANCO DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO 1999, Acuerdo extendido por Colombia con el Fondo Monetario Internacional, Bogotá.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual; Editorial Heliasta; 28ª Edición.

CAMPOS RIVERA, Domingo. Derecho Laboral Colombiano. Bogotá, Temis. 2000.

COMPENDIO DE NORMAS DE LA REFORMA EDUCATIVA. Ley 115 de 1994. Solidario Editores, 1994.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. ESAP. Centro de Publicaciones, Quinta Edición, Santafè de Bogotá, 2004.

DIOCESIS DE IBARRA, Proyecto Plan Estructural de Pastoral Fronteriza, Diagnóstico Global Octubre 2004 a Junio 2005.

DIOCESIS DE IPIALES. Informe Pastoral Social Ipiales, Programa de Movilidad Humana, 21 de Julio de 2006.

DUEÑAS RUIZ, Oscar. Magistrado auxiliar de la Corte Constitucional. Derechos Sociales versus Sistema globalizador. Revista 107 de Actualidad Laboral y Seguridad Social Septiembre – Octubre 2001.

ESTRADA ALVAREZ, Jairo. Viejos y Nuevos Caminos hacia la privatización de la Educación Pública, Unibiblos Universidad Nacional.

ESTRADA ALVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia, Santafé de Bogotá, Editorial Ediciones Aurora, 2004.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, Decreto 250 de febrero 7 de 2005, Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

MONCAYO C., Víctor Manuel. El régimen territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado. Santafé de Bogotá. Editorial ILSA. 2001.

- MONCAYO C., Víctor Manuel. El Debate a la Constitución. Santafé de Bogotá. Editorial ILSA. 2002.
- MONCAYO C., Víctor Manuel. El Leviatán Derrotado. Santafé de Bogotá. Grupo Editorial Norma. 2004.
- NUEVO ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DCENTE. Decreto 1278 de 2002. Santafé de Bogotá. Momo Ediciones. 2004.
- ORTIZ VELA, José Eduardo. Maestro Legal. Editorial Empresa Ciudadana, 2003.
- OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. 26ª edición.
- PASTORAL FRONTERIZA, Esmeraldas Ecuador. Informe Octa Marzo 2006, 13de Marzo 2006.
- PERSONERIA MUNICIPAL, Ipiales. Derecho de Petición, Octubre 25 de 2005.
- POVEDA G., Abdón Alejandro. Descentralización y espacio de planificación en las entidades territoriales. Financiamiento, autonomía y gasto social en el marco de la descentralización. Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín, 1996.
- RODRIGUEZ ROSALES, Javier. Régimen Prestacional del Magisterio. San Juan de Pasto. Imprecol de Colombia. 2003.
- RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Bogotá. Editorial Temis S. A., 2001.
- SARMIENTO, Libardo. Desarrollo, conflicto y exclusión. Bogotá, Fez Col. 1999.
- SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Ley 715 de 2001. Santafè de Bogotá, Momo Ediciones. 2004.
- VILLEGAS ARBELÀEZ, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Santafè de Bogotá Editorial Legis Editores S. A., 1998.