

# **Avance, Perspectivas y Retos de la Política de Atención a la Población Desplazada**

**Diego Andrés Molano Aponte\***  
**Director de Programas Presidenciales**  
**Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación**  
**Internacional - Acción Social**

El presente documento tiene como fin describir la situación histórica del desplazamiento en Colombia desde inicios del siglo XX hasta la actualidad, al mismo tiempo que esbozar los avances que el Estado colombiano en su totalidad ha realizado a partir del año 2002, para atender a la población que se encuentra en situación de desplazamiento, y las acciones que se adelantarán entre el 2007 y el 2010 para mejorar y hacer más efectivas estas medidas.

Las acciones y conceptos descritos en este documento se fundamentan en la definición de persona desplazada establecida en el artículo 1° de la ley 387 de 1997<sup>1</sup>, que a su tenor establece: "Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

El presente documento está compuesto de siete partes: (i) breve esbozo del marco legal y jurídico de atención integral al desplazamiento en Colombia; (ii) fases de atención este fenómeno en el país; (iii) evolución y causas del fenómeno, así como las características de la población; (iv) Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; (v) Indicadores de Goce Efectivo de Derechos; (vi) avances en atención a la población en situación de desplazamiento y, (vii) finalmente, se especifica la manera en que esta política se inserta en el sistema de protección social colombiano.

---

\* Master en Administración Pública de la Universidad de Columbia en New York. En su actual cargo realiza el direccionamiento estratégico y la ejecución de los programas sociales en las áreas de lucha contra la pobreza, el desplazamiento, el desarrollo alternativo y de infraestructura y las víctimas de la violencia entre otros. Docente de la Universidad del Rosario en Gestión y Desarrollo Urbano y ha escrito varios artículos sobre esta temática.

<sup>1</sup> Colombia. Ley 387 de 1997 (julio 18): "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

## 1. Marco Legal y Jurídico de Atención Integral al Desplazamiento en Colombia

Al ser adoptado en la Constitución Nacional de 1991 el Estado Social de Derecho<sup>2</sup> como principio cardinal de la organización política, su valor vinculante constituye un marco de conducta para los poderes públicos, quienes deben velar por el bienestar general de los asociados a fin de instaurar un orden político, económico y social justo.

Una de las manifestaciones de este principio la encontramos en la concepción de igualdad real y efectiva, concretada en políticas públicas de acción afirmativa en favor de colombianos que se encuentren en situaciones de miseria o indigencia cuya carencia de recursos y capacidades productivas los colocan en situaciones de manifiesta marginalidad, debilidad y vulnerabilidad.<sup>3</sup>

Dentro de este marco conceptual se ha expedido el marco normativo para la atención del desplazamiento forzado interno de colombianos y colombianas, hecho que es considerado como uno de las problemáticas sociales más complejas y profundas que enfrenta el País y que se ve materializada en la vulneración masiva de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población afectada por este hecho.

La protección de los derechos de la Población en riesgo o en situación de desplazamiento cuenta con un marco jurídico integral compuesto no solo por normas internas sino además por instrumentos de derecho internacional aplicables a través del bloque de constitucionalidad, el cual han sido normativamente integrado a nuestra legislación<sup>4</sup> por mandato de la propia Constitución<sup>5</sup>, convirtiéndose en fuente de derecho interno.

A partir de 1995, el Gobierno Nacional ha reconocido el hecho del desplazamiento forzado y da inicio a la formulación de un marco legal acorde con a las exigencias que implica atender integralmente este flagelo. Es así como se expide el documento CONPES 2804 de 1995 mediante el cual se reconoce la responsabilidad del Estado de atender el Desplazamiento Forzado por la Violencia y crear una política de atención.

En aplicación del documento CONPES y en vista de la creciente magnitud del flagelo, el Gobierno promueve la Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia." Esta ley es esencial en la atención integral a la población en situación de desplazamiento, no sólo porque brinda la definición de desplazado, fundamental para definir la población objeto de la política, sino porque contempla elementos relacionados con la estructura y dinámica de funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD y del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; establece las diferentes fases de

---

<sup>2</sup> Constitución Política - ART. 1º—"Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

<sup>3</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995.

<sup>4</sup> "(...) *la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado Colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores(...)*" Sentencia C - 225 de 1995, reiterada, entre otras en las sentencias C-423 de 1995, C - 191 de 1998, C -067 de 2003

<sup>5</sup> La Constitución Política, en sus artículos 9, 53 inciso 4º, 93, 94, 101 inciso 2º y 214 numeral 2º incorporó estos parámetros para la adopción de instrumentos internacionales en el orden interno.

prevención y atención del desplazamiento y los componentes de la misma. Finalmente establece el procedimiento para el acceso a los beneficios consagrados para la población desplazada.

Mediante la Ley 387 de 1997, el Estado Colombiano reconoció la responsabilidad jurídica y política que le atañe para la prevención y atención del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, constituyéndose en el marco de política que establece las competencias de las entidades para el efecto.

Acatando las orientaciones de las Misiones Internacionales que estuvieron en Colombia para analizar la situación del fenómeno del desplazamiento en 1993 y 1997, Colombia acogió en su mayor parte la definición utilizada por la consulta permanente sobre desplazamiento interno en las Américas cuando desarrolló dos misiones in situ sobre el desplazamiento interno en Colombia que definieron el concepto de desplazado y unos lineamientos generales de principios rectores de la política sobre la atención a la población desplazada, dentro de los cuales se resalta la responsabilidad del Estado de propiciar condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

Adicionalmente, Colombia contó con la presencia activa del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, señor Francis M. Deng quien visitó a Colombia en el año de 1994 para proponer y sugerir medios, mecanismos y alianzas entre el sector público y privado orientadas a ofrecer asistencia y protección a las personas desplazadas. Posteriormente, en mayo del año 1999 regresó al país para constatar y evaluar la situación de la población desplazada y divulgar los principios rectores para los desplazados internos en el mundo. En la revisión sobre la legislación interna colombiana, en particular la ley 387, se comprobó que Colombia había recogido los principios rectores del desplazamiento que fueron aprobados formalmente por las Naciones Unidas en el año 1998.

Ahora bien, uno de los avances más importantes en lo que a marco normativo se refiere ha sido la promulgación del Decreto 250 de 2005, el cual adopta el "*Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada*", mediante el cual se busca que a través del desarrollo de las fases de atención (Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización socio-económica) se de una respuesta oportuna a las necesidades de los hogares víctimas del desplazamiento forzado interno, partiendo de los principios orientadores y de intervención que dan el enfoque misional a los diferentes procesos que se generarán a partir de la puesta en marcha del Plan.

Si bien el Estado Colombiano, a través de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, ha establecido estrategias encaminadas a mitigar este flagelo, la rama judicial también ha analizado la afectación de derechos que se produce con el desplazamiento forzado por la violencia, profiriendo diferentes fallos judiciales, siendo el más importante de todos la sentencia de tutela T-025 de 2004, mediante el cual Corte Constitucional de Colombia, estableció pautas direccionadas a la mejora constante en la atención y restablecimiento de los derechos vulnerados de este grupo poblacional.

Estas pautas establecidas por la Corte Constitucional han significado el replanteamiento de las estrategias institucionales principalmente en los siguientes aspectos:

- Recursos destinados para la prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia
- Capacidad institucional tanto del orden nacional como del territorial para atender de manera oportuna y adecuada a la población en situación de desplazamiento
- Participación efectiva de la población en situación de desplazamiento en la formulación de políticas públicas estructuradas para la prevención y a tención de este fenómeno
- Formulación de indicadores que midan el goce efectivo de los derechos de la población
- Aplicación de enfoques diferenciales y territoriales en las políticas públicas de prevención y atención al desplazamiento forzado.
- Atención de manera oportuna y adecuada de la población, en cumplimiento de los deberes constitucionales de las autoridades frente a obligaciones de carácter prestacional, precisando los niveles mínimos de protección de derechos que deben ser garantizados.

En el marco del seguimiento a esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional ha emitido los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218, 266, 333, 334, 335, 336 y 337 de 2006 y 027, 058, 081, 082, 101, 102, 109, 121, 130,131, 167, 169, 170, 171, 200, 206, 207, 208, 219, 233, 234, 236, 248, 249, 250, 251 de 2007.

*Gracias a todos los elementos mencionados hoy en día "Colombia tiene hoy el más avanzado y sofisticado marco jurídico en relación con la afirmación de los derechos de las personas desplazadas. Este marco jurídico e institucional, hay que señalarlo de forma clara e inequívoca, posee un valor que no es solamente para Colombia, sino que debe ser un caso tenido en cuenta en el análisis del derecho internacional comparado, en relación con otras situaciones que enfrentamos en varias partes del mundo".*<sup>6</sup>

## **2. Fases de Atención**

La atención integral brindada a través de las 17 entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a Situación Desplazada – SNAIPD-, se compone de tres fases explicadas de la siguiente manera en el decreto 250 de 2005:

i) Prevención y protección: Las acciones de prevención y protección que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento o a mitigar los efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación.

ii) Atención Humanitaria: Comprendida como el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

iii) Estabilización Socioeconómica: En esta fase se promoverán 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 de: i) el retorno

---

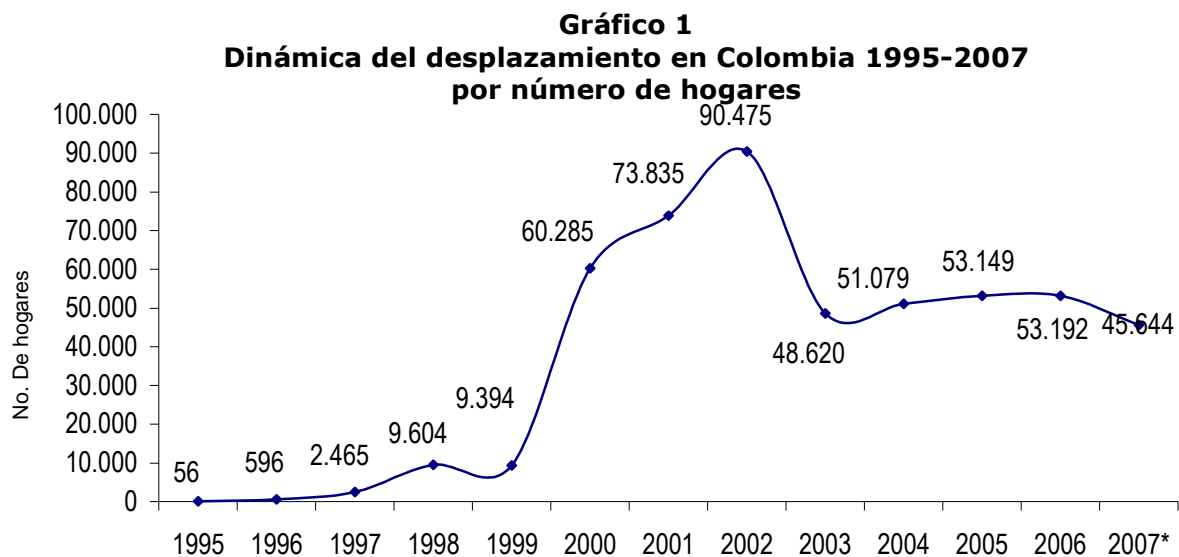
<sup>6</sup> ACNUR, Balance de la Política Pública para la Atención Integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004 – Abril 2007.

voluntario al lugar de origen, ii) la reubicación voluntaria, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen, o bien como la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada.

Se entiende como estabilización socioeconómica la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas que le ofrecen los territorios en donde la población retorna o se reubica.

Tal y como se evidencia en los párrafos anteriores, la finalidad del Gobierno es suplir de la mejor manera posible las necesidades de las personas en situación de desplazamiento y restablecer el goce efectivo de sus derechos.

### 3. Evolución y causas del fenómeno del desplazamiento



\* Esta cifra puede cambiar toda vez que las personas tienen 12 meses para acudir a registrarse en el RUPD  
Fuente: Acción Social. RUPD

El desplazamiento forzado ha venido modificando su dinámica (ver gráfico 1). El mayor pico en la historia del país se registró durante el 2002, año en el cual se inició la implementación de la política de Seguridad Democrática; en ese año el número de hogares desplazados registrados en el Sistema Único de Registro (SUR)<sup>7</sup> ascendió a 90.475.

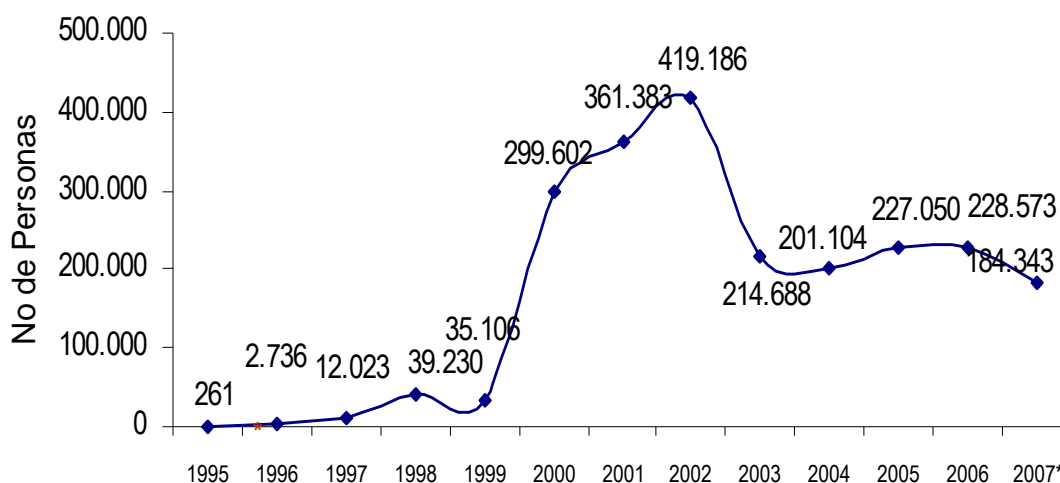
Para el 2003, el desplazamiento mostró una tendencia a la baja; en ese año se presentó una disminución en el registro de personas desplazadas, pues se registró sólo el 46% con respecto al año anterior. Sin embargo, la tendencia a la baja se modificó durante el año 2004, cuando el registro de desplazados aumentó en un 5%; para 2005 el ritmo de crecimiento se mantuvo, evidenciando un incremento del 4% y finalmente en 2006 la intensidad del fenómeno se ha mantenido estable.

<sup>7</sup> SUR, hoy denominado SIPOD, Sistema de Información de Población Desplazada.

En general, puede observarse que el nivel de desplazamiento se ha mantenido relativamente constante entre el 2003 y el 2006, con un promedio anual de 51.510 hogares expulsados de sus territorios, equivalente a un poco más de la mitad de los desplazamientos registrados durante el 2002<sup>8</sup>. Por número de personas desplazadas, en el gráfico 2 se presenta la evolución en el mismo período y este conteo permite estimar en 2.359.838 el número de personas desplazadas en Colombia.

Alrededor de las cifras del período 1995 a 1999 es necesario aclarar que en estos años se presentaron los primeros intentos en la obtención de información sobre desplazamiento; actividad inicialmente realizada por el hoy Ministerio del Interior y de Justicia, la cual carecía completamente de formatos, controles y procedimientos, conduciendo a subjetividad en la toma de la declaración, originando grandes faltantes de información relevante.

**Gráfico 2**  
**Dinámica del desplazamiento en Colombia 1995-2007**  
**por número de personas**



Fuente: Acción Social, RUPD.

\* Esta cifra puede cambiar toda vez que las personas tienen 12 meses para acudir a registrarse en el RUPD

\* Estos datos iniciales incipientes corresponden a registros oficiales, pero no corresponden a la totalidad del desplazamiento

### ***La evolución reciente del desplazamiento***

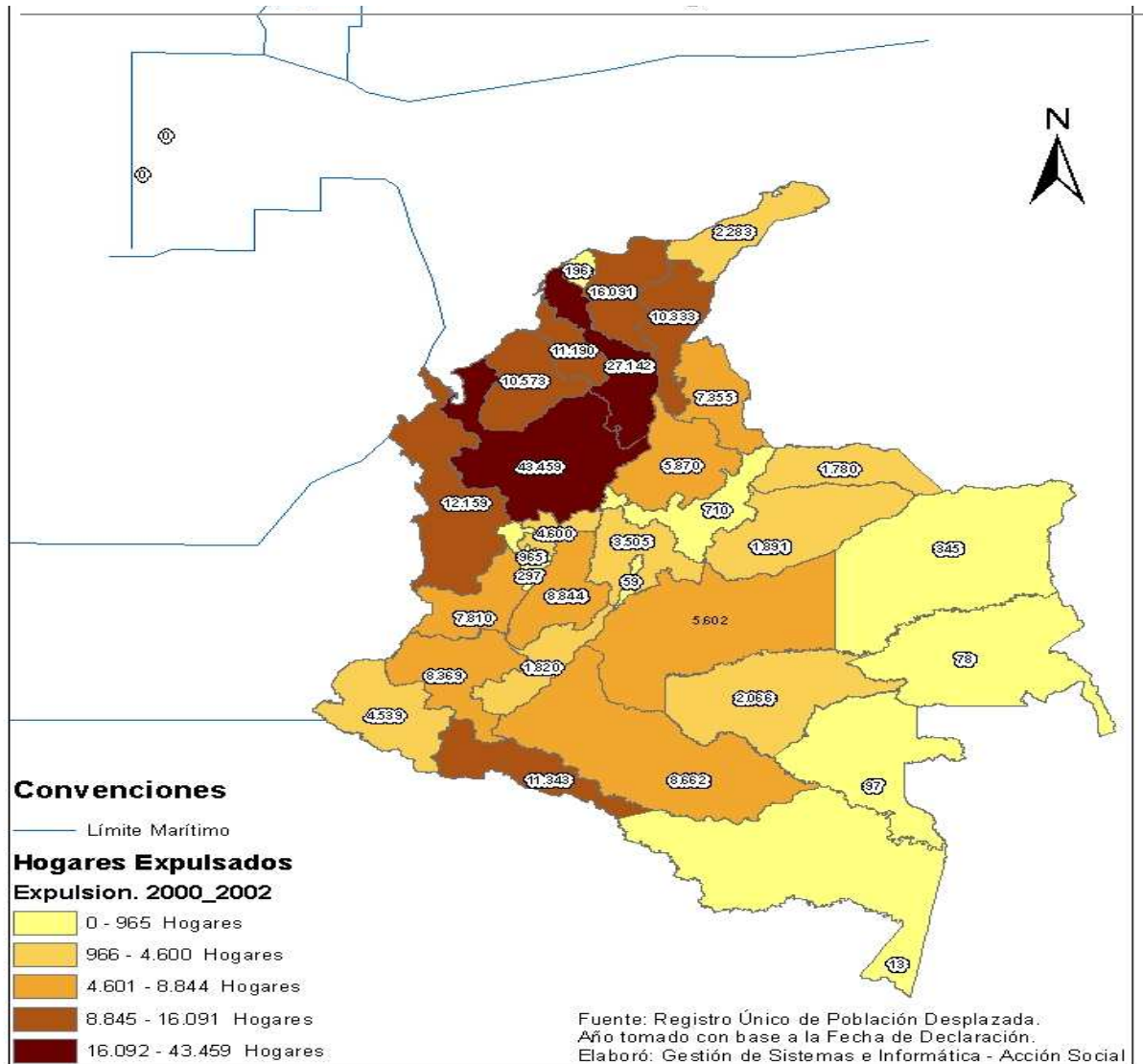
Otro elemento importante para el análisis de la evolución reciente del desplazamiento es la cartografía. Para ello, se presentan dos mapas que reflejan la localización e intensidad del desplazamiento en los períodos 2000-2002 (mapa 1) y 2003-2007 (mapa 2).

Desde mediados de la década de los 90 se observa que el fenómeno del desplazamiento en Colombia se ha vivido con mayor intensidad en los departamentos de Antioquia y Bolívar, de donde se han expulsado entre el año 1995 y 2007 un total de 75.914 y 44.320 hogares respectivamente. Adicionalmente, se observa que las

<sup>8</sup> A lo largo de los cuatro años, el nivel de hogares desplazados registrados disminuyó en un 41%, pasando de 90.475 personas a 53.192

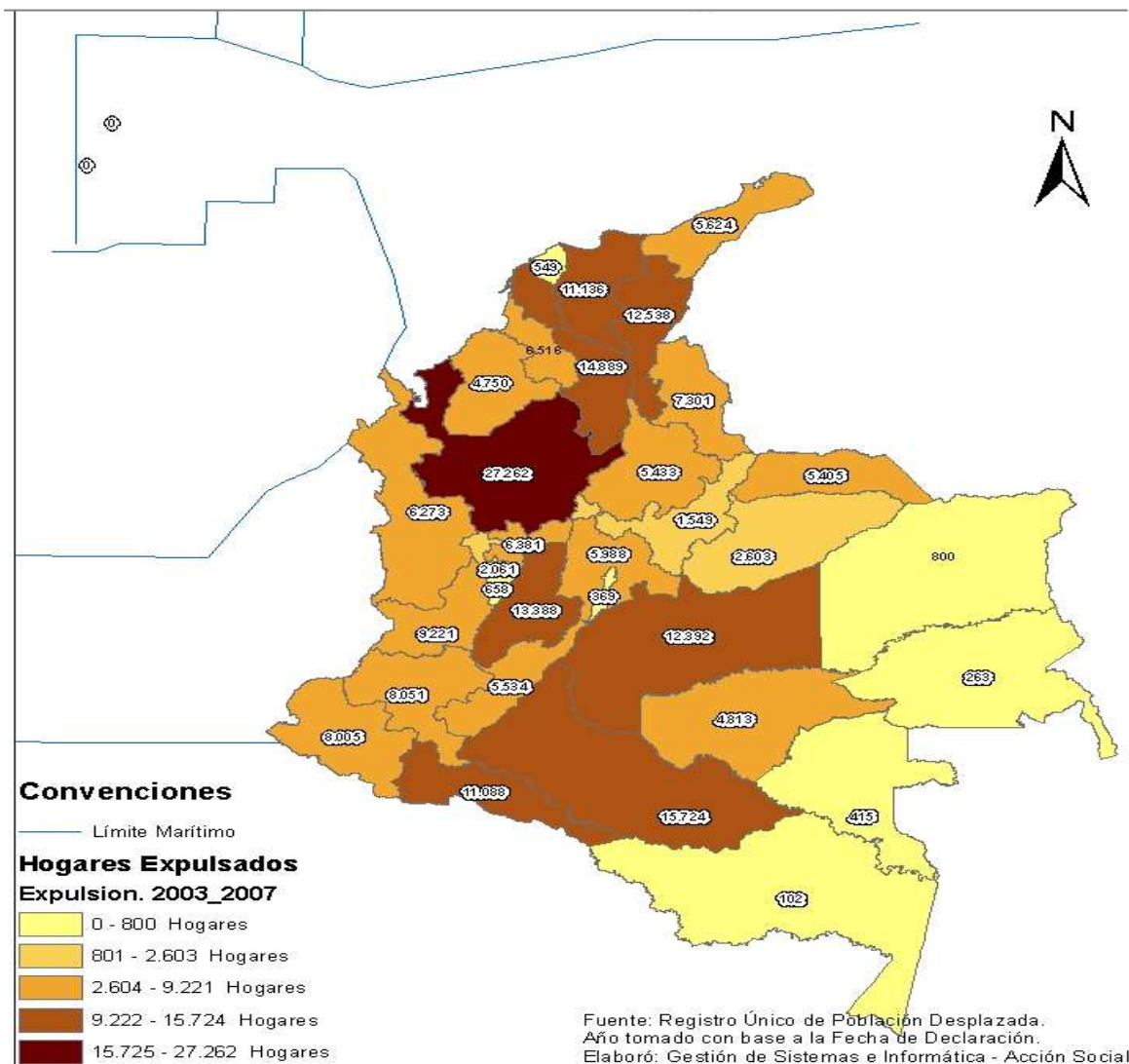
regiones de expulsión más críticas se ubican hacia el norte y el sur del país, específicamente en los departamentos de Córdoba, Sucre, Cesar, Bolívar y Magdalena; y Putumayo, Caquetá y Meta respectivamente.

**Mapa 1**  
**Cartografía del desplazamiento en Colombia en el período 2000-2002**  
**por número de hogares**



INTENSIDAD	
Departamento	Tasa de expulsión por cada 1000 hab.
Sucre	66
Caquetá	91
Putumayo	141
Chocó	146
PRESION	
Departamento	Tasa de recepción por cada 1000 hab.
Caquetá	52
Putumayo	71
Chocó	99
Sucre	103
<b>No. total desplazados 224.595 hogares</b>	

**Mapa 2**  
**Cartografía del desplazamiento en Colombia en el período 2003-2007**  
**por número de hogares**



INTENSIDAD		
Departamento		Tasa de expulsión por cada 1000 hab.
Arauca		103
Putumayo		151
Caquetá		159
Guaviare		219
PRESION		
Departamento		Tasa de recepción por cada 1000 hab.
Meta		58
Caquetá		93
Putumayo		95
Guaviare		105
No. total desplazados 218.758 hogares		

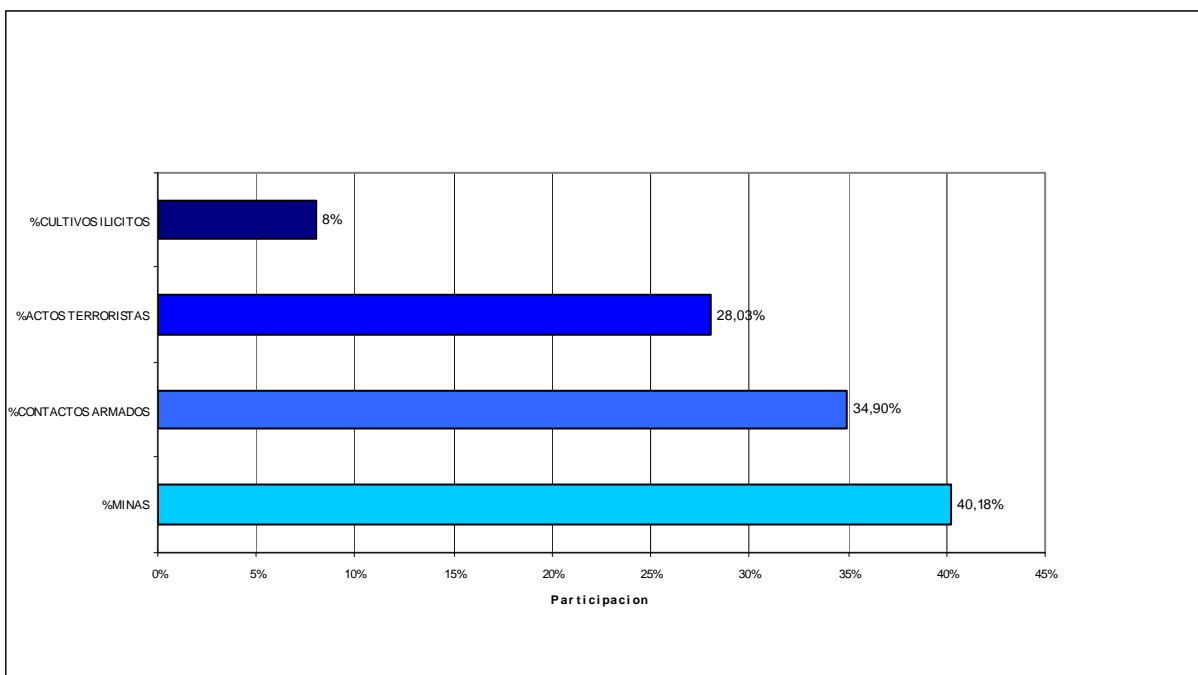


### 3.1. Factores asociados al desplazamiento

Históricamente los grupos contendientes en una determinada confrontación armada buscan el control político, económico y social sobre la mayor cantidad de territorios en una determinada región. Para esto, los grupos armados ilegales emplean amenazas directas hacia la población civil, mediante la ejecución de actos terroristas, la toma de municipios y el reclutamiento forzoso, entre otros, al mismo tiempo que se presentan enfrentamientos con otros grupos armados irregulares y con las fuerzas del Estado. En muchos de estos sucesos la población civil está en el medio y se ve forzada a abandonar los territorios que ha habitado por largo tiempo.

Adicionalmente, los grupos armados al margen de la ley buscan hacerse con el control de territorios que cuenten con alta presencia de cultivos ilícitos y/u otros recursos estratégicos como petróleo, carbón y/o esmeraldas, ya sea mediante la compra de estos a sus propietarios, o mediante su expulsión violenta.

**Gráfico 3**  
**Concentración de factores asociados al desplazamiento en los cinco principales departamentos de expulsión 2000 -2007**



Departamentos expulsores  
**ANTIOQUIA – BOLÍVAR – CAQUETÁ – MAGDALENA - CESAR**

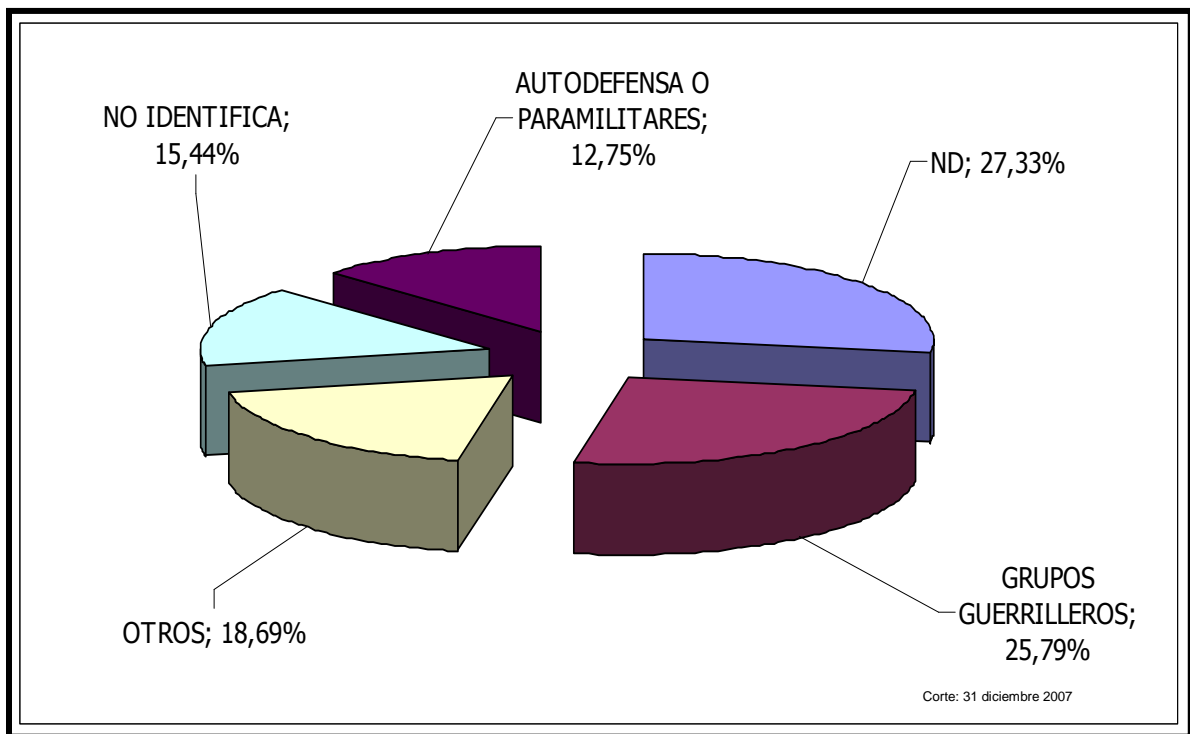
Fuente: Observatorio de Minas - Observatorio de DD.HH – SIMCI.

Recientemente, a los factores causantes del desplazamiento mencionados se han sumado otros que obedecen a situaciones de coyuntura de los últimos años, como estos:

- Intensificación de la actividad armada por enfrentamientos entre grupos al margen de la ley.

- Disputa por zonas estratégicas para el narcotráfico (caso especial Buenaventura).
- Actos terroristas para contrarrestar las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos (caso especial de Vistahermosa).
- Surgimiento de bandas emergentes tras la desmovilización de las autodefensas.

**Gráfico 4**  
**Autores del desplazamiento**  
 Corte: 31 de diciembre de 2007



Fuente: Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Acción Social.

Los dos últimos gráficos muestran el tipo de desplazamiento actual, con la salvedad de las limitaciones existentes en el registro. Según la información proporcionada por las personas desplazadas al momento de registrarse, el 25% de los desplazamientos son originados por grupos guerrilleros, el 12,75% por los grupos paramilitares.

#### 4. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Para abordar el problema del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, a través de la ley 387 de 1997, se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada - SNAIPD con el objetivo de: a) atender integralmente, b) neutralizar y mitigar los efectos de la violencia, c) integrar los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención a situaciones de desplazamiento, y d) garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos.

El SNAIPD es la herramienta política y operativa que se expresa funcionalmente en un conjunto de entidades públicas y privadas que tienen por finalidad la implementación de la política estatal diseñada en favor de las personas en situación de desplazamiento. El SNAIPD es de doble dinámica: descentralizado para diseñar y operar los programas y proyectos de acuerdo con las necesidades del contexto y centralizado para la formulación de las líneas de política a través del Consejo Nacional y sus instancias de coordinación.

Su objetivo principal es prevenir y mitigar el desplazamiento, garantizar recursos e integrar esfuerzos para atender a la población sujeta, en las fases de prevención y protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica.

El SNAIPD en su estructura sistémica está organizado en dos formas básicas, la primera a nivel nacional para el diseño y designación presupuestal de la política pública de atención a la población desplazada y la segunda hace referencia al nivel territorial donde se operativiza la política en concurrencia con las entes territoriales.

Las entidades que conforman el SNAIPD deben garantizar la prestación de servicios y programas para atender a los hogares desplazados, de acuerdo con su competencia:

ENTIDAD	COMPETENCIAS
<b>Ministerio del Interior y de Justicia</b>	Trabaja en 4 líneas con el SNAIPD: 1.- Como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, convoca y hace seguimiento a las acciones de política emanadas del mismo. 1.- A través de la dirección de Asuntos Territoriales y orden público, genera mayores compromisos de los entes territoriales., mediante la exhortación de la corresponsabilidad política y presupuestal de las autoridades locales.. 2.- Promover políticas de protección y prevención de Derechos Humanos y DIH a través de Autoridad local, el Min. Interior y la Vicepresidencia buscarán la garantía de seguridad para la población desplazada. 3.- Direccionamiento y trasversalización de la política étnica a través de la dirección de etnias.
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	Establecer políticas de disposición presupuestal que beneficien los programas y proyectos de las instituciones para la atención a la población en riesgo o situación de desplazamiento.
<b>Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional</b>	Coordinar el sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Sistema de registro de la población desplazada. Atender con especial énfasis la AHE y propiciar mediante la gestión la estabilización social y económica de la Población Desplazada.
<b>Departamento Nacional de Planeación</b>	Genera herramientas para seguimiento, planeación y consecución de recursos, que faciliten la operacionalización de la política pública

<b>Ministerio de la Protección Social</b>	Director de la política de seguridad social del País. Trabaja descentralizadamente con las secretaría territoriales de Salud y en el sector del trabajo dispone de oficinas a nivel nacional. De esta manera garantiza el acceso a los servicios de asistencia en salud integral de acuerdo a la normatividad vigente. Programas laborales especiales para Población en situación de desplazamiento
<b>ICBF</b>	Vincular de manera prioritaria a la población desplazada a los proyectos de Asistencia social familiar y comunitaria. Complementar la atención enfatizando en los menores, madres gestantes, lactantes, adultos mayores y madres cabeza de familia
<b>SENA</b>	Acceso a jóvenes y adultos a programas de emprendimiento, capacitación técnica laboral, orientación vocacional para la producción y formulación de proyectos
<b>Ministerio de Educación</b>	Responsable de direccionar la política educativa del país. Trabaja de manera descentralizada con las Secretarías Territoriales de Educación para garantizar la adopción de programas educativos especiales y garantizar el acceso a cupos educativos.
<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/ Banco Agrario</b>	Responsable de la formulación y direccionamiento de la política rural del país. Y como tal formula políticas encaminadas a la generación de ingresos del sector rural y puntualmente direcciona el programa de vivienda rural de la población vulnerable y desplazada.
<b>INCODER</b>	Bajo su responsabilidad se encuentra la ejecución de los programas de desarrollo rural del país (tierras, infraestructura, pesca y acuicultura, proyectos productivos) Frente a la población en situación de desplazamiento, trabaja programas de tierras (protección, adjudicación y permuta), saneamiento, ampliación y constitución de resguardos indígenas, saneamiento y constitución de territorios comunales afros, programas de proyectos productivos rurales. Tiene bajo su responsabilidad la administración del Registro Único de Predios abandonados de la Población Desplazada.
<b>FINAGRO/ Banco Agrario</b>	Líneas especiales de crédito rural
<b>Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial</b>	Desarrollo de Políticas y Programas en acceso de la población a una solución de vivienda (urbana y rural).
<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>	Desarrollo de políticas y programas de proyectos productivos para la población desplazada en el ámbito urbano
<b>BANCOLDEX</b>	Líneas especiales de crédito urbano
<b>FOMIPYME</b>	Es un fondo que hace parte del Ministerio de Comercio, para el fomento y promoción de la micro, pequeña y mediana empresa de población en situación de

	desplazamiento.
<b>Ministerio de Defensa Nacional</b>	Participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para la prevención, atención, protección y estabilización de la población en situación de desplazamiento.
<b>Programa Presidencial para DDHH y DIH</b>	Diseño de programas de divulgación de normas de DIH y DDHH.
<b>Ministerio Público</b>	Toma de declaraciones y evaluación y seguimiento de la política pública.

Para que las competencias, programas y servicios que ofrecen las instituciones no sean de manera aislada y que respondan a una atención integral el Sistema se organiza en instancias de coordinación, para planificar y hacer seguimiento a las políticas y programas brindados a la población en situación de desplazamiento.

En el ámbito nacional las instancias de coordinación que posibiliten el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de atención al desplazamiento se redefinen en el decreto 250 de 2.005, donde la máxima autoridad esta representada en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	MECANISMO DE OPERACION
Consejo Nacional	Órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, tienen a su cargo.
Mesas Nacionales	Instancia Técnica de coordinación que genera insumos para el diseño y construcción de la política pública, operativizando los lineamientos generales del Plan Nacional, desarrollando mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los planes operativos en el marco de sus competencias.
Secretarías Técnicas	Instancia que acompaña y apoya técnica y operativamente las instancias de coordinación del SNAIPD facilitando su funcionamiento.
Comité Técnico	Instancia de coordinación que tiene como propósito fundamental apoyar las funciones del Consejo Nacional para el cumplimiento y seguimiento al Plan Nacional, decretos y normatividad existente en materia de atención a población en situación de desplazamiento. Esta conformada por los secretarios técnicos de las Mesas Nacionales, Planeación Nacional y Acción Social
	Instancia asesora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Comité Jurídico	en materia jurídica. Conformada por los Jefes de las Oficinas Jurídicas del SNAIPD.
Comité de Sistemas de Información	Instancia asesora del SNAIPD para la construcción de mecanismos y procedimientos en el manejo de la información para el seguimiento y monitoreo de la política pública

Dentro del Sistema, la entidad encargada de la Coordinación del SNAIPD es ACCION SOCIAL, entendiendo por coordinar el disponer, concertar y promover de forma organizada y metódica las acciones encaminadas hacia un fin común; Acción Social gestiona y gerencia para que la articulación del Sistema se pueda lograr no solo desde la elaboración de planes y proyectos sino desde brindar atención oportuna a la población en situación de desplazamiento, generando canales de comunicación y brindando acompañamiento y asesoría técnica al SNAIPD.

### 5. Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

Los indicadores de Goce Efectivo de Derechos son instrumentos de medición diseñados con el propósito de valorar, en el hogar, el impacto de la política pública de atención a la PD en cuanto a la generación de condiciones para superar esta condición. Su unidad de medida es binaria cuyos valores posibles serán 'Si' cuando la persona o familia reporta el cumplimiento del criterio fijado para cada derecho y 'No' cuando reporte cosa diferente. Estos indicadores serán medidos en cada una de las fases de la siguiente manera:



### Fase de prevención

Se medirán indicadores sectoriales en tres temas ejes de la política: seguridad, tierras y justicia.

### Fase de Emergencia

Se medirán los indicadores de GED en relación a **la subsistencia mínima** con los componentes de ayuda inmediata, alojamiento, alimentación, vestuario y salud en la urgencia. Se busca que el hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tenga cubierta sus necesidades básicas y protegidos sus derechos hasta que éste logre su autosostenimiento.

### Fase de estabilización socioeconómica

En la fase de Estabilización se busca medir **los indicadores de GED**, como un conjunto *integrado* de valoraciones que arrojarán información sobre la situación del hogar en referencia al ejercicio efectivo de sus derechos en las diferentes dimensiones. La medición de estos indicadores se realizará tanto para los hogares que efectúen procesos de retorno como para aquellos que decidan reubicarse.

## **6. Política de atención: avances**

La ley 387 de 1997 formula la política de atención a la población desplazada, que es reglamentada en parte por el Decreto 250 de febrero de 2005 en la formulación del "Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada". Este decreto busca que, a través del desarrollo de las fases de atención (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica), se dé una respuesta oportuna a las necesidades de los hogares víctimas del desplazamiento forzado interno, partiendo de los principios orientadores y de intervención que dan el enfoque misional a los diferentes procesos que se generan a partir de la puesta en marcha del plan.

Las tres fases de atención buscan objetivos diferentes pero complementarios; de esta forma, la fase de prevención y protección pretende prevenir los efectos generados por la violencia en poblaciones con alto riesgo de desplazamiento, o mitigarlos donde haya ocurrido; la fase de atención humanitaria de emergencia busca crear acciones de socorro y atención a población desplazada para atender sus necesidades básicas (derecho a la subsistencia mínima) y, por último, la estabilización socioeconómica promueve acciones y medidas de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social.

En materia de prevención y protección, la aplicación de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en el cuatrienio 2002-2006, le ha permitido al país una mejora sustantiva, que se refleja en los siguientes indicadores: reducción en el número de personas desplazadas nuevas registradas cada año, pasando de un total de 419.186 personas registradas en el RUPD en el año 2002, a 201.104 en 2004 y un acumulado a diciembre 31 de 2007 de 184.343<sup>9</sup>.

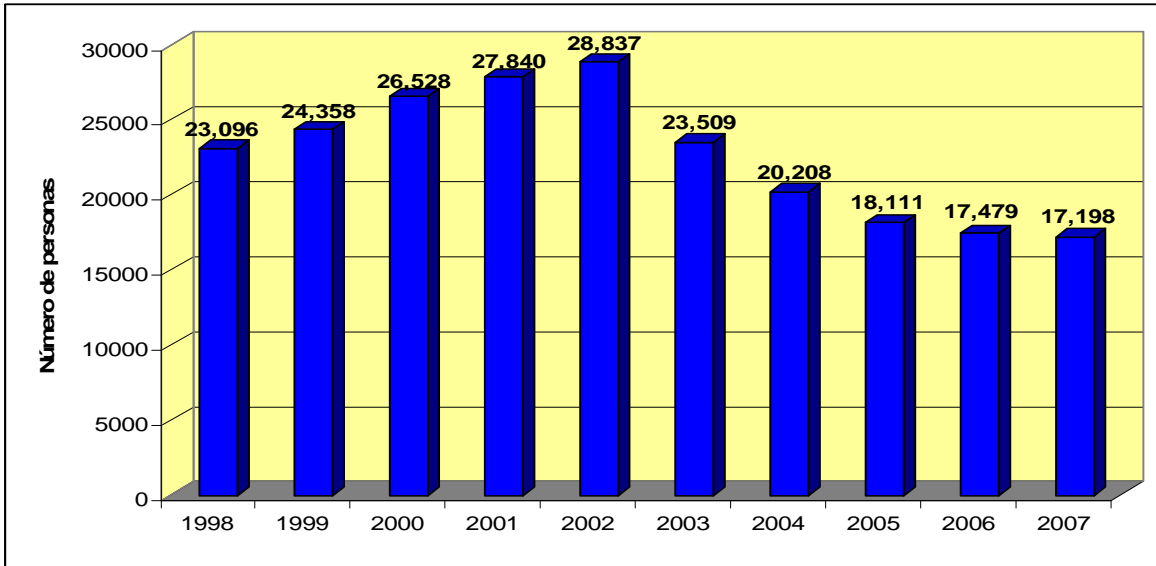
Esta tendencia decreciente ha sido el resultado de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006", materializando el

---

<sup>9</sup> Acción Social, RUPD. Esta cifra puede cambiar toda vez que las personas tienen 12 meses para acudir a registrarse en el RUPD.

objetivo de brindar seguridad democrática al garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios colombianos.

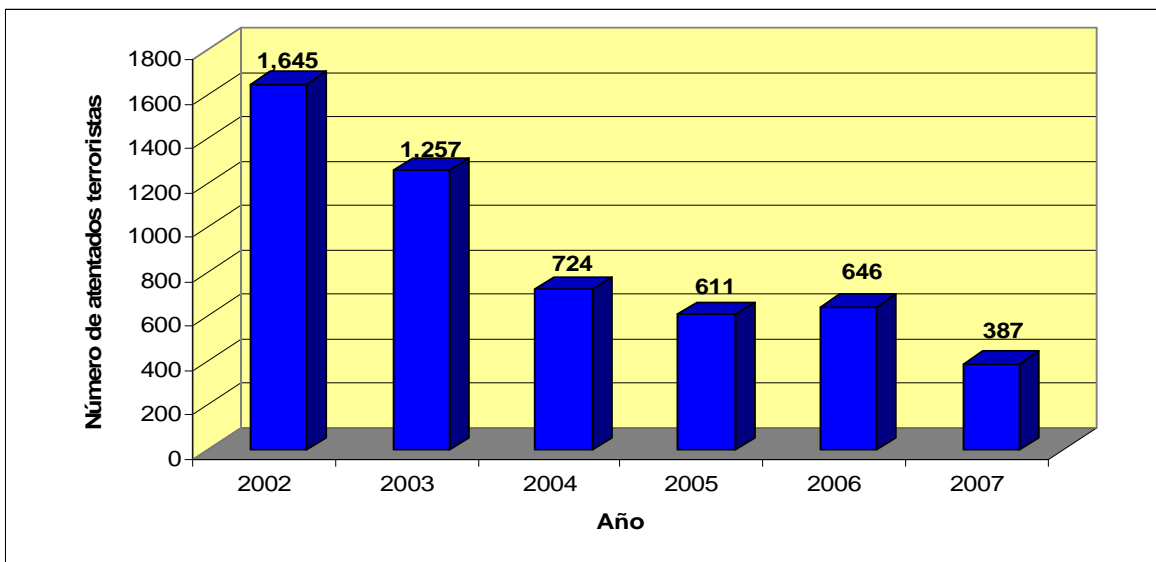
**Gráfico 5**  
**Tendencia en número de homicidios en Colombia 1998-2007**



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos. Corte enero 2008

Como muestra el gráfico 5, los homicidios en el país se redujeron en un 40% entre el 2002 y el 2007. Por su parte, como lo muestra el gráfico 10, en el mismo período las masacres se redujeron en un 77%.

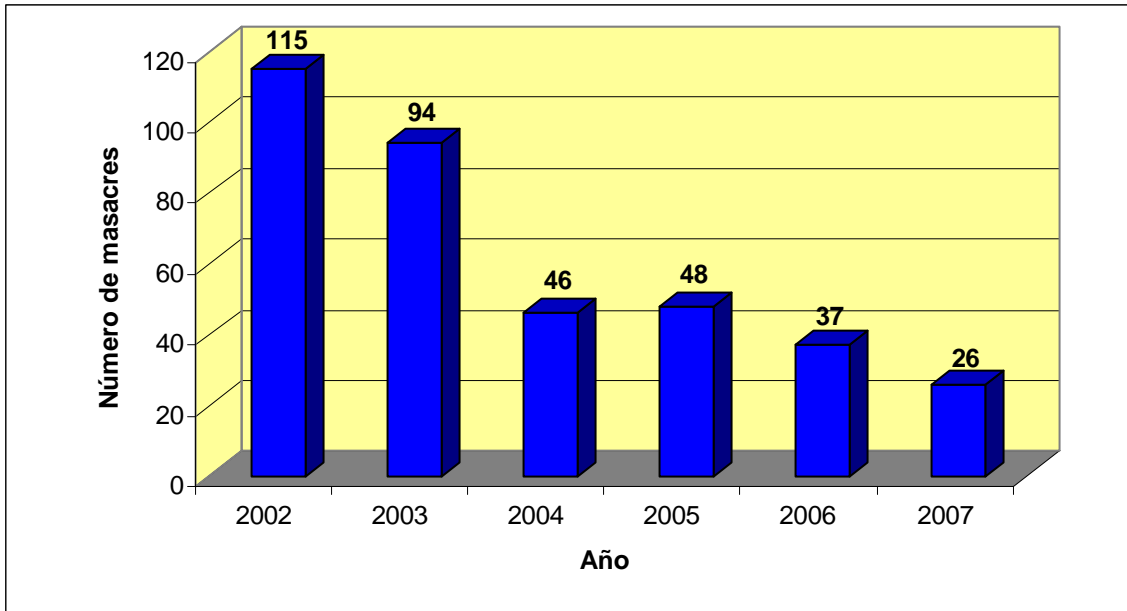
**Gráfico 6**  
**Atentados terroristas**



Fuente: CIC - DIJIN Policía Nacional.



**Gráfico 7**  
**Número de masacres en Colombia en el período 2002-2007**



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos – Corte: enero 2008

Se ha logrado avanzar en el control territorial por parte las fuerzas armadas legítimas del Estado, desarrollando acciones de seguridad y defensa para toda la ciudadanía en todas las municipalidades. También se ha propendido por la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, estableciendo estrategias dirigidas a prevenir y, de igual forma, mitigar los efectos de la violencia sobre la población civil, aspecto este que ostenta la condición de principal fuente generadora del desplazamiento interno.

El Ministerio del Interior y de Justicia ha desarrollado acciones de política puntuales para lograr la protección de líderes de la población en situación de desplazamiento; lo mismo ha hecho el Ministerio de Defensa Nacional que en la planeación y ejecución de sus operaciones, prevé la protección a la población civil. Se han impartido también directrices en las Circulares Ministeriales 2064 de 2003 y 151 de 2004 para protección de minorías étnicas. En el caso de los retornos se diseñó un protocolo de seguridad que se viene aplicando en los procesos de retorno y reubicación registrados en el RUPD.

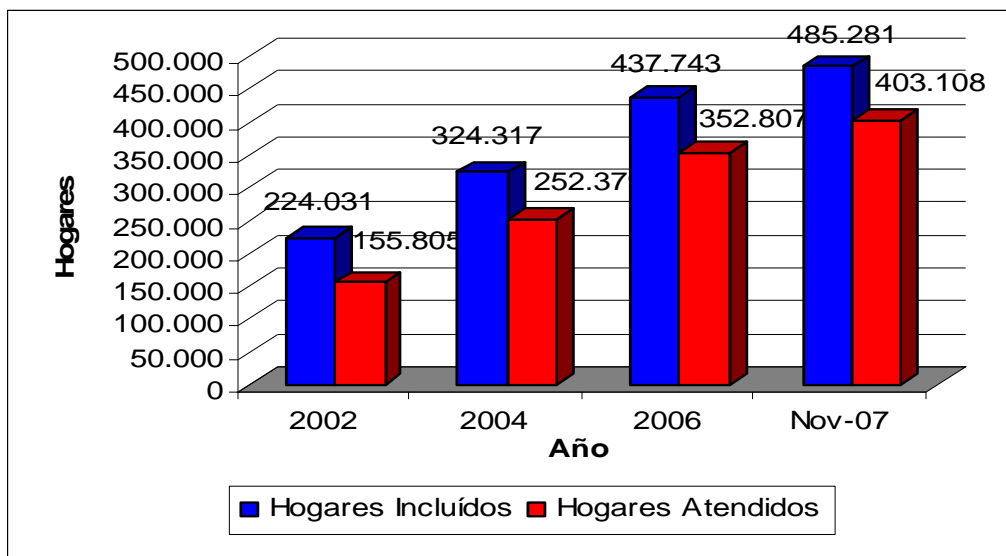
Una de las principales acciones adelantadas en materia de coordinación interinstitucional, es la creación en mayo de 2004 del Centro de Coordinación y Acción Integral, liderado por Acción Social, a través del cual se ejecutan acciones que garantizan el desarrollo social y económico, y fortalecen la institucionalidad en zonas prioritarias en el territorio nacional y en las principales regiones de expulsión de población desplazada.

Estas zonas han sido recuperadas por la fuerza pública dentro de la política de defensa y seguridad democrática, reconociendo que, en algunas de ellas, no existía mayor

garantía para proteger los derechos de los ciudadanos y la preservación del estado de derecho. La presencia efectiva del Estado coordinado en su conjunto, permite avanzar en la prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento social y económico de la población con mayor riesgo de desplazamiento.

En atención humanitaria de emergencia, los resultados evidencian un avance importante en la coordinación de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), responsables de garantizar a la población en situación de desplazamiento el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, y el derecho a la subsistencia mínima. Prueba de ello es la cobertura actual de 82% relativa al número total de familias que han recibido atención humanitaria con respecto al total de familias desplazadas incluidas en el RUPD.

**Gráfico 8**  
**Hogares atendidos con AHE vs. Hogares incluidos en el RUPD**  
**2002-2007**



Fuente: Acción Social, RUPD.

En atención humanitaria, se destaca la implementación del acompañamiento psicosocial, el plan de vida y la orientación ocupacional, recientemente incluidos, puesto que permiten intervenir a nivel personal, familiar y comunitario, buscando restablecer el equilibrio emocional de las personas, así como de sus redes sociales, y su capacidad para adaptarse a un nuevo contexto, en ocasiones muy diferente al que estaban acostumbradas.

La idea de una atención asistencialista dedicada a la entrega de alimentos y elementos de aseo ha quedado atrás. La integralidad actual de los programas permite que las familias sean protagonistas de su propio restablecimiento, al generar condiciones para superar su difícil situación y asumir de manera autónoma el curso de sus vidas.

En estabilización socioeconómica los principales avances se presentan en materia de salud y educación. En los otros componentes como generación de ingresos, capacitación laboral, vivienda y tierras se ha presentado un repunte en los dos últimos años, particularmente en asignación de recursos y ampliación de cobertura; sin

embargo, los esfuerzos son aún insuficientes ante la magnitud del problema y de las necesidades de la población. El plan de acción planteado por el gobierno nacional da prioridad a las acciones en estos componentes de la política.

Sobre estos avances particulares, es necesario hacer referencia al estudio "Evolución de la situación de los desplazados entre el 2003 y el 2007" contratado por el Gobierno Nacional y realizado por la firma Econometría el cual sobre la base de seis estudios realizados sobre la situación de los desplazados a nivel nacional realizados entre el 2003 y el 2007 en los municipios de llegada, presenta evidencia sobre la situación de calidad de vida y sobre algunos indicadores de la extensión del goce efectivo de derechos de la población desplazada en la actualidad.

Es pertinente resaltar que los estudios cubrieron un total de un total de 176 municipios con 225.948 familias desplazadas, que constituyen una muestra estadísticamente representativa para determinar las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento.

#### TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS DE 5-11 AÑOS (%)

	PMA 2003	PM 2005	FUPAD-OIM 2005	CICR-PMA 2007	CHF-AS 2007
<b>Por año de desplazamiento</b>					
2001	90%	99%	94%	95%	98%
2002	87%	99%	96%	93%	98%
2003	79%	99%	94%	91%	98%
2004		99%	92%	86%	97%
2005		98%	87%	86%	97%
2006				88%	98%
<b>Por Tamaño de Ciudad de Destino</b>					
Menos de 30,000 hab.		99%	94%		
Entre 30,000 y 200,000 hab.		100%	94%	91%	100%
Más de 200,000 hab.		98%	93%	96%	97%
<b>Por Región de Destino</b>					
Antioquia	88%	99%	88%	76%	
Costa Atlántica	88%	99%	94%	98%	98%
Oriental	92%	98%	94%	96%	96%
Central	90%	100%	88%	96%	100%
Occidental	80%	99%	96%		95%
Territorios Nacionales	94%		94%		
<b>General</b>	<b>88%</b>	<b>99%</b>	<b>93%</b>	<b>91%</b>	<b>97%</b>

Fuente: Econometría S.A.

#### TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE JÓVENES DE 12-17 AÑOS (%)

	PMA 2003	PMA 2005	FUPAD-OIM 2005	CICR-PMA 2007	CHF-AS 2007
<b>Por año desplazamiento</b>					
2001	46%	58%	51%	70%	91%
2002	48%	58%	54%	66%	91%
2003	50%	61%	53%	61%	89%
2004		64%	57%	69%	93%
2005		77%	59%	65%	89%
2006				64%	88%
<b>Por Tamaño de Ciudad de Destino</b>					

Menos de 30,000 hab.	48%	57%	60%		
Entre 30,000 y 200,000 hab.	47%	58%	52%	66%	86%
Más de 200,000 hab.	47%	67%	50%	62%	89%
<b>Por Región de Destino</b>					
Antioquia	47%	53%	44%	79%	
Costa Atlántica	49%	65%	57%	60%	89%
Oriental	47%	71%	57%	59%	90%
Central	49%	50%	53%	62%	100%
Occidental	41%	58%	51%		88%
Territorios Nacionales	57%		57%		
<b>General</b>	<b>47%</b>	<b>61%</b>	<b>53%</b>	<b>66%</b>	<b>89%</b>

Fuente: Econometría S.A.

### TASA DE AFILIACIÓN AL SGSS EN SALUD (%)

	PMA 2003	PMA 2005	FUPAD-OIM 2005	CICR-PMA 2007	CHF-AS 2007
<b>Por año desplazamiento</b>					
2001			48%	71%	67%
2002			46%	67%	68%
2003			56%	70%	81%
2004			55%	66%	72%
2005			66%	67%	77%
2006				59%	71%
<b>Por Tamaño Ciudad de Destino</b>					
Menos de 30,000 hab.			36%		
Entre 30,000 y 200,000 hab.			47%	78%	75%
Más de 200,000 hab.			61%	67%	74%
General			51%	67%	74%
<b>Por Región de Destino</b>					
Antioquia			23%		
Costa Atlántica			45%	61%	69%
Oriental			65%	75%	82%
Central			50%	78%	78%
Occidental			57%		81%
Territorios Nacionales			27%		
<b>General</b>			<b>51%</b>	<b>67%</b>	<b>74%</b>

Fuente: Econometría S.A.

### PROPORCIÓN DE HOGARES POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA.

	PMA 2003	PMA 2005	FUPAD-OIM 2005	CICR-PMA 2007	CHF-AS 2007
<b>Por año desplazamiento</b>					
2001	93,6	80,7	67,7	49,4	45,3
2002	92,8	81,0	64,2	52,1	38,2
2003	97,2	86,5	64,8	58,6	57,8
2004		82,3	68,4	59,1	45,3
2005		72,2	69,5	58,1	41,0
2006				59,9	37,4
<b>Por Tamaño de Ciudad</b>					
Menos de 30,000 hab.	96,4	85,7	65,3		
Entre 30,000 y 200,000 hab.	92,9	84,9	64,4	68,3	55,8
Más de 200,000 hab.	93,2	77,0	68,0	55,0	37,4
<b>Por Región de Destino</b>					
Antioquia	94,4	83,1	75,3	67,0	

Costa Atlántica	94,7	79,6	55,2	49,4	41,9
Oriental	93,8	81,8	75,8	48,9	21,1
Central	95,0	80,0	75,1	68,3	44,4
Occidental	86,7	87,7	62,2		66,7
Territorios Nacionales	98,0		58,4		
<b>General</b>	<b>93,4</b>	<b>82,1</b>	<b>66,3</b>	<b>55,9</b>	<b>41,2</b>

Fuente: Econometría S.A.

### PROPORCIÓN DE HOGARES CON ACCESO A AGUA POTABLE (%)

	PMA 2003	PMA 2005	FUPAD-OIM 2005	CICR-PMA 2007	CHF-AS 2007
<b>Por año de desplazamiento</b>					
2001	99%	86%	88%	96%	100%
2002	92%	81%	84%	97%	100%
2003	93%	82%	86%	96%	100%
2004		92%	87%	95%	100%
2005		93%	89%	95%	100%
2006				97%	100%
<b>Por Tamaño Ciudad de Destino</b>					
Menos de 30,000 hab.	96%	88%	95%		
Entre 30,000 y 200,000 hab.	91%	80%	74%	98%	100%
Más de 200,000 hab.	98%	89%	89%	96%	100%
<b>Por Región de Destino</b>					
Antioquia	97%	97%	46%	97%	
Costa Atlántica	100%	99%	99%	99%	100%
Oriental	96%	96%	99%	88%	100%
Central	99%	98%	93%	98%	100%
Occidental	79%	40%	83%		100%
Territorios Nacionales	100%		83%		
<b>General</b>	<b>95%</b>	<b>85%</b>	<b>85%</b>	<b>96%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Econometría S.A.

### PROPORCIÓN DE HOGARES QUE HABITAN LEGALMENTE SU VIVIENDA (%)

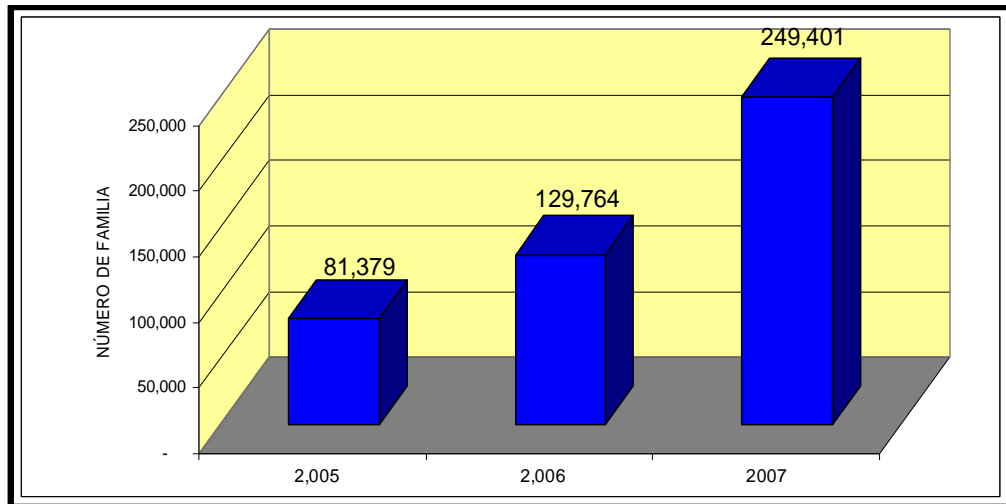
	PMA 2003	PMA 2005	FUPAD-OIM 2005	CICR-PMA 2007	CHF-AS 2007
<b>Por año de desplazamiento</b>					
2001	35%	29%	39%	37%	57%
2002	48%	36%	31%	40%	58%
2003	38%	37%	41%	44%	64%
2004		38%	44%	48%	53%
2005		57%	45%	51%	59%
2006				55%	70%
<b>Por Tamaño de Ciudad de Destino</b>					
Menos de 30,000 hab.	39%	47%	57%		
Entre 30,000 y 200,000 hab.	45%	37%	36%	42%	34%
Más de 200,000 hab.	39%	29%	30%	45%	63%
<b>Por Región de Destino</b>					
Antioquia	48%	67%	39%	49%	
Costa Atlántica	26%	31%	15%	40%	51%
Oriental	41%	36%	25%	49%	78%

Central	59%	65%	41%	42%	89%
Occidental	62%	17%	37%		79%
Territorios Nacionales	43%		62%		
<b>General</b>	<b>42%</b>	<b>36%</b>	<b>38%</b>	<b>45%</b>	<b>61%</b>

Fuente: Econometría S.A.

Ahora bien, hay otros avances como entidad que vale la pena resaltar como:

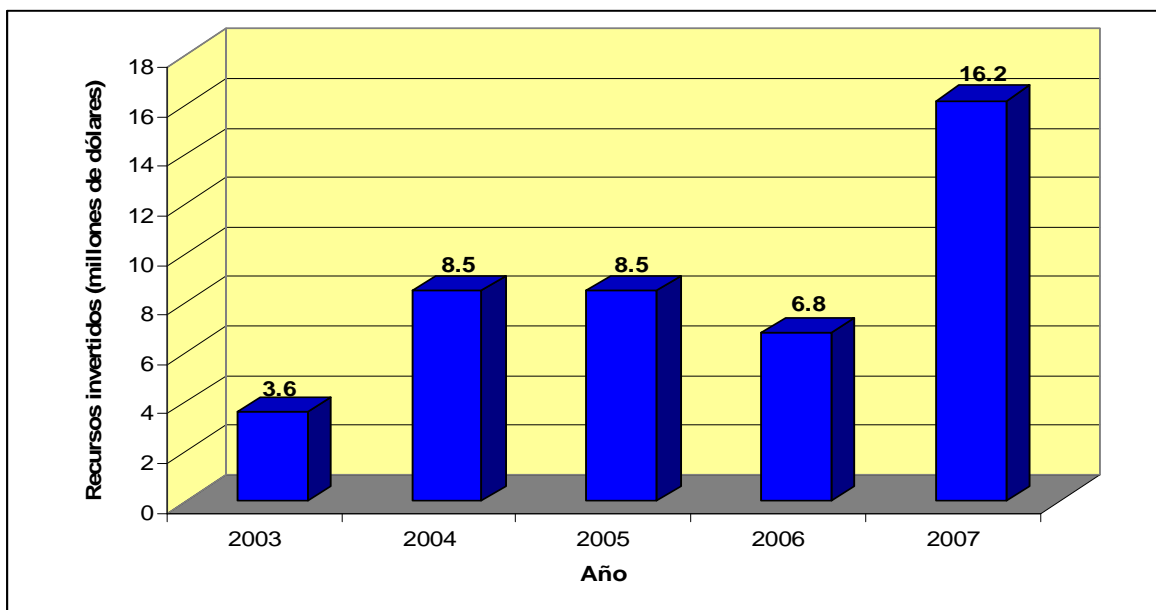
▪ **Familias en Acción Desplazadas:**



Fuente: Programa Familias en Acción Desplazadas

A 31 de Diciembre, 172.637 familias han sido liquidadas por el programa.

▪ **Red de Seguridad Alimentaria:**



Fuente: Programa RESA

- **Reconstrucción de Municipios:**

Entre 2002 y 2007 se han adelantado trabajos de reconstrucción en 292 municipios y 7.553 viviendas que habían sido destruidos en actos terroristas.

- **Apoyo a Víctimas de la Violencia**

76.294 familias (15.422 Desplazadas) han sido beneficiarias de las dos modalidades, con una inversión de US\$ 209.2 millones. (US\$ 46.1 millones para las familias Desplazadas)

## **7. Evolución de la política de atención y ruta 2007-2010**

El gobierno nacional entiende que la superación de lo que la Corte Constitucional ha denominado el *estado de cosas inconstitucional*, constituye un reto para todas las autoridades del Estado. Por esta razón, desde el diseño y ejecución de la política, se debe propender por involucrar a todas las instituciones del Estado y a todos los órdenes territoriales en el mejoramiento continuo de una respuesta orientada a alcanzar la mayor efectividad en la protección de los derechos de la población desplazada.

El objetivo de la política de atención durante este gobierno, tal y como lo señala la ley de Plan Nacional de Desarrollo, es lograr soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de la población desplazada, la cual puede darse bien sea con el retorno o con la reubicación. Para que este objetivo sea efectivo, el gobierno nacional buscará generar las condiciones para que toda la población en situación de desplazamiento goce del mínimo de protección de sus derechos. Esto implica avanzar significativamente en la superación de las causas que dieron origen al desplazamiento, y en el restablecimiento de los derechos vulnerados.

El gobierno nacional reconoce que la población desplazada se encuentra en una situación de debilidad manifiesta ya que, además de enfrentar la vulneración de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, tiene que enfrentar las dificultades que implica llegar a un nuevo entorno, luego de abandonar su lugar de residencia. Por esta razón, durante este gobierno, la población víctima del desplazamiento forzado tendrá una especial consideración del Estado durante todas las fases de atención.

Como se estableció en el plan nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, Decreto 250 de 2005, la política pública estará guiada a partir de los siguientes enfoques:

- i) De derecho: La política se constituye en un instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada y buscará alcanzar el mayor grado de avance en su goce efectivo.
- ii) Restitutivo: La política buscará que las personas vuelvan a gozar, al menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de mecanismos de protección y restitución de bienes abandonados por la población desplazada y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados.

iii) Humanitario: La atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

iv) Diferencial: La política reconocerá que la población desplazada requiere atención especial, dadas las necesidades específicas que se derivan de su situación temporal de desplazamiento. El desplazamiento afecta de manera diferente a los distintos grupos de población que se han visto obligados a huir de su lugar de origen. Igualmente, se identificarán las necesidades particulares de los desplazados, así como las especiales de los distintos grupos de la población desplazada.

v) Territorial: Como parte del enfoque diferencial, la política reconocerá las particularidades de las zonas de expulsión y recepción de la población desplazada, sus capacidades y oportunidades, diferentes en cada región, para aplicar debidamente los principios de descentralización, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

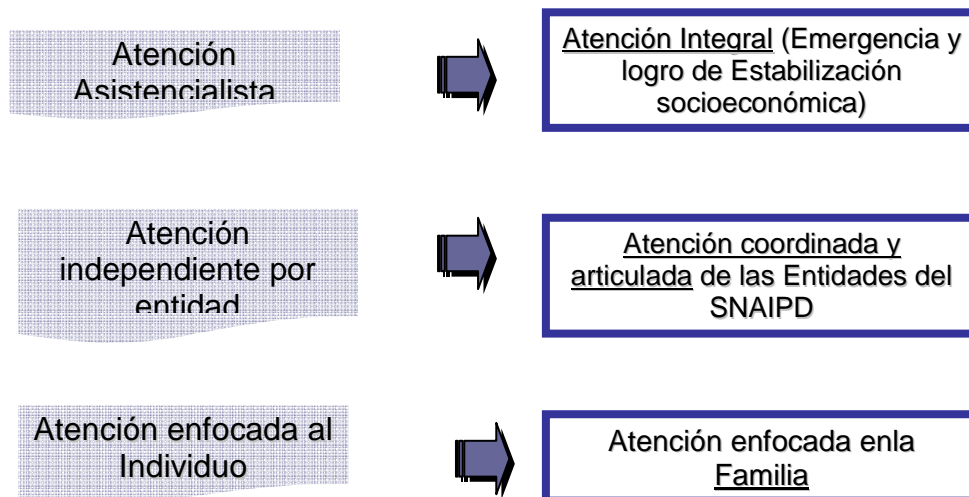
La política buscará materializar el carácter integral que, desde su concepción en la ley 387 de 1997, se otorgó a la respuesta en materia de desplazamiento forzado. De esta manera, se pretende alcanzar la superación de esta problemática mediante intervenciones integrales que generen, en todas las fases, condiciones sociales y económicas para superar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, al igual que condiciones de seguridad y protección que propicien la sostenibilidad de las soluciones. Desde la fase de prevención, las políticas, planes, programas y proyectos estarán orientados a la superación del desplazamiento.

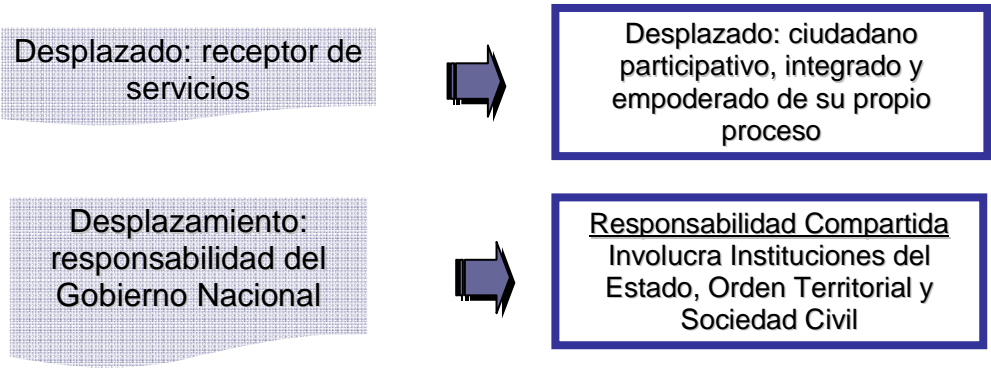
El propósito principal de la política está orientado a que finalmente la población desplazada acceda en condiciones de igualdad a los diferentes programas que ofrece el Estado. En esta medida, los programas que dentro de la política social atiendan las necesidades de esta población, serán fortalecidos y ampliados con el propósito de vincular en ellos al mayor número de personas y hogares desplazados que sea posible. Si para atender las necesidades especiales de esta población se requiere flexibilizar o efectuar algún otro tipo de ajustes para atender las condiciones específicas, cada uno de estos programas evaluará el ajuste requerido y lo diseñará y efectuará.

Durante este cuatrienio, la política de atención al desplazamiento pasará de un enfoque asistencialista, a un enfoque orientado a atender integralmente la emergencia y a lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada; de una atención individual por entidad, a una coordinada y articulada por parte de las entidades que hacen parte del SNAIPD; de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo, integrado y empoderado de su propio proceso.



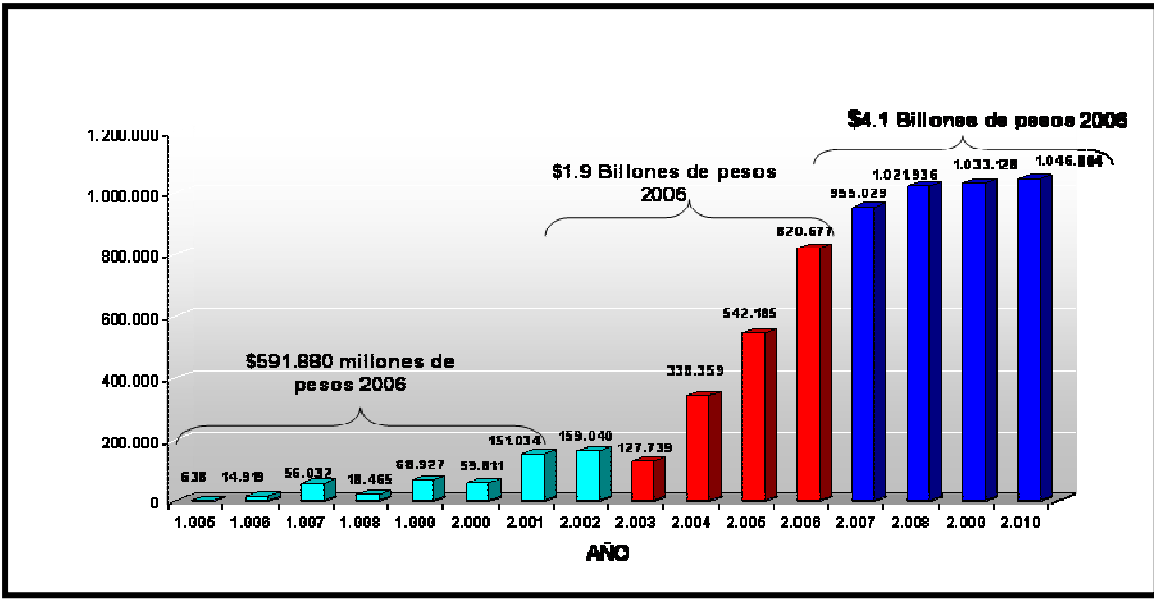
**Gráfico 6**  
**Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010**  
**Política de atención a la población desplazada**





El propósito de la atención es el logro de soluciones duraderas que permitan la reintegración socioeconómica de la población desplazada. Los recursos que se destinarán para este propósito en el período 2006-2010 serán de 1.974 millones de dólares. El incremento es notorio frente a los 914.1 millones de dólares asignados en el período 2002-2006 y supera por mucho lo asignado en los años 1995-2002, que en todo ese período alcanzó solamente los 28 millones de dólares (ver gráfico 19).

**Gráfico 7**  
**Inversión para la atención a población desplazada**



Los retos que deben enfrentarse pueden expresarse a nivel nacional y regional. A nivel nacional, quedan como retos:

- Definir la línea base de atención activa
- Consolidar el enfoque diferencial
- Aplicar un enfoque integral
- Lograr la Interoperabilidad del sistema de Información

- Implementar los indicadores de goce efectivo
- Integrar a la persona desplazada al Sistema de Protección Social
- Generar estrategias de control de incentivos perversos

A nivel regional :

- Lograr compromiso político
- Lograr el aumento de la participación.
- Incrementar los recursos.
- Lograr la coordinación para la aplicación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.
- Buscar el desarrollo y cumplimiento de los PIU.

## **7. La política de atención en el marco del sistema de protección social**

Los actuales sistemas de protección social se han conformado bajo la premisa de que los riesgos no son una responsabilidad individual, sino que su manejo (prevención, mitigación y superación) depende de una acción colectiva, tanto de los individuos y las comunidades, como del mercado y el Estado. Por ello, la protección social puede ser definida como las acciones colectivas para proteger, neutralizar o reducir los impactos de los riesgos. Pero, ¿qué significa el riesgo? Se ha definido como la probabilidad de ocurrencia de un evento, con efectos potencialmente dañinos, que entrañaría un cambio negativo, no deseable, esperado o no, sobre el bienestar de individuos, familias y comunidades<sup>10</sup>. Las acciones que se desarrollan dentro del esquema de protección social, se basan en los siguientes principios<sup>11</sup>:

- Equidad*: direccionamiento hacia la población con mayores condiciones de vulnerabilidad.
- Corresponsabilidad*: al tratarse de una acción colectiva, implica el compromiso de todos los actores.
- Integralidad*: las acciones deben ser coordinadas entre los diferentes sectores responsables de la política social, sinergias para enfrentar la multidimensionalidad de la pobreza.
- Seguimiento*: medición de impactos.

En países que sufren de una violencia generalizada, como Colombia, la intensificación de la violencia exacerba la pobreza y la vulnerabilidad, y por tanto impone mayores retos en el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Para las víctimas de la violencia y, en este caso, para la población desplazada, al ser perseguida y desarraigada, es difícil insertarse en el mercado laboral de los lugares de recepción y acceder a los servicios sociales, pues debe enfrentar diversos tipos de exclusión y, por ende, resulta más proclive a la pobreza.

Por tanto, la atención a víctimas del desplazamiento forzado debe estar ligada a la restitución de los derechos que han sido amenazados por el desplazamiento, pero al mismo tiempo, debe enfocarse hacia la consecución de soluciones duraderas que le permitan a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos. Ello se ha incorporado en el nuevo esquema de atención, bajo la perspectiva de avanzar de un enfoque de derechos humanos (restitución de derechos) hacia un enfoque integral de derechos humanos ligado al desarrollo (articulación de programas dirigidos a erradicar

<sup>10</sup> Ver: Ulrich Beck, Robert Castel y Gosta Esping - Andersen.COMPLETAR REFERENCIA

<sup>11</sup> Ver: Ana Fonseca. Los sistemas de protección social en América Latina. Consultora PNUD.

las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación). Todo, con el fin de que la población desplazada ingrese en una red más amplia de protección.

Es por esto que, se busca enmarcar el nuevo modelo de atención dentro de un concepto que en la literatura del desarrollo humano se conoce como "sistema de sustento"<sup>12</sup> o *livelihood*, en inglés. Este concepto se ha desarrollado durante los últimos quince años y se define como los "mecanismos de control que un individuo, familia u otro grupo social tiene de un ingreso y/o serie de recursos que pueden ser usados o intercambiados para satisfacer necesidades. Esto puede abarcar la información, los conocimientos culturales, las redes sociales, los derechos legales, así como los recursos físicos, como la tierra y las herramientas"<sup>13</sup>.

En el análisis del desarrollo del sistema de sustento de la población desplazada debe considerarse que unas familias son afectadas por el desplazamiento de manera más sensible, por lo cual se hace énfasis en el análisis diferencial por étnia y género.

## Conclusiones

- El desplazamiento no es un fenómeno nuevo en Colombia, sino que se ha desarrollado a lo largo de la historia y específicamente durante todo el siglo XX.
- El fenómeno del desplazamiento vivió una fase de intensificación entre los años 1999 y 2002; pero a partir de ese año, gracias a la Política de Seguridad Democrática, la expulsión de los hogares de sus territorios ha venido disminuyendo.
- Los factores que han influido en el desplazamiento de hogares colombianos durante la última década obedecen a la intensificación de la actividad armada, la disputa por zonas estratégicas para el narcotráfico, los actos terroristas para contrarrestar las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos y el surgimiento de bandas emergentes.
- A partir del año 2006 la política de atención a la población desplazada adoptó un enfoque más integral por el cual se realiza un seguimiento constante a la familia. Hay una mayor integración a sistemas de protección social manteniendo diferenciación positiva para personas en situación de desplazamiento y se adoptó un enfoque de goce efectivo de derechos.
- La política de atención a la población desplazada avanzó de un enfoque de derechos humanos (restitución de derechos) hacia un enfoque integral de derechos humanos ligado al desarrollo (articulación de programas dirigidos a erradicar las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación).
- El examen de este fenómeno por año de desplazamiento en cada uno de los universos de estudio analizados indica que los hogares que llevan un mayor

---

<sup>12</sup> Ver: Perez de Armiño, Karlos. Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo, 1999.

<sup>13</sup> Ver: Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis y Wisner, B. (1994), *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York. P.9.

tiempo de desplazamiento y, por lo tanto, con mayor tiempo de exposición a las ayudas del Estado, muestran niveles menores de pobreza extrema, que los desplazados más recientes. Lo cual refleja de una disminución de la indigencia en las personas en situación de desplazamiento en el país.