

# Marco político y normativo de los retornos de población desplazada en Colombia

# 1

---

Para una introducción al análisis de los procesos de retorno de población víctima del desplazamiento forzado, adelantados por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se describe el marco político y normativo desde el cual se aborda el estudio. A partir de ello se discierne el contenido material incorporado en el concepto de derecho al retorno. Finalmente se describe la oferta institucional en esta materia.

## MARCO DE REFERENCIA POLÍTICO: la Seguridad Democrática y el programa de retornos

Para analizar, desde el marco de las políticas públicas, los procesos de retorno de población desplazada adelantados por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, es necesario inferir el sentido y los propósitos de la estrategia de atención a la población en situación de desplazamiento, consignada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002—2006 “Hacia un Estado Comunitario”*, al igual que de la política de Seguridad Democrática, principal baza del triunfo del presidente Uribe en las pasadas elecciones.

La coyuntura de finales de 2001 era bien particular: el fracaso del proceso de paz de Andrés Pastrana con las FARC generó una profunda decepción en la opinión pública, que había sido ilusionada con la perspectiva de una negociación expedita y una paz fácil. Simultáneamente había una generalizada sensación de desgobierno, acentuada con la impresión de que los actores al margen de la ley podían actuar sin trabas, pues el

Estado había perdido el control de buena parte del territorio nacional. María Teresa Uribe señala tres rasgos centrales de la situación: clima de inestabilidad, confusión y violencia difusa. (Uribe 2004).

Este escenario explica la emergencia de una alternativa autoritaria como la de Álvaro Uribe: muchos sectores de la opinión cifraron su esperanza en una autoridad fuerte que se impusiera al desorden imperante y asegurara la tranquilidad. El ciudadano común, sintiéndose desprotegido, reclamaba un poder fuerte para proteger a la sociedad de las amenazas de factores no siempre comprendidos y a veces ni siquiera determinados. La propuesta de Uribe puede sintetizarse en el proyecto de erigir una autoridad capaz de asegurar la victoria sobre los enemigos del Estado y la sociedad, identificados como terroristas: el medio más idóneo para construir esta autoridad es la política de Seguridad Democrática, columna vertebral del actual gobierno.

El ser humano es vulnerable ante las amenazas del medio que lo circunda, de ahí su afán de crearse seguridad mediante la previsión y la asociación. El fuerte mantiene el orden y protege al débil. De esta manera la seguridad está más allá de la esfera de las personas, de las comunidades o de la sociedad, y pasa a ser dominio del Estado, que es quien la otorga y la garantiza. Para brindar seguridad a los ciudadanos, es necesario primero garantizar la seguridad del Estado; se cierra así el ciclo de delegación de la seguridad, llegando a un resultado paradójico: los ciudadanos deben sacrificar derechos que los protegen ante la arbitrariedad del poder, para que el Estado goce de la seguridad y estabilidad que le permita proteger a los ciudadanos de las amenazas a la vida y la libertad. Esta necesidad de colocarse bajo la protección del poder fuerte se incrementa cuando el miedo se apodera de la sociedad; entonces aparece la figura mesiánica con capacidad de neutralizar las asechanzas, doblegar a los malos y proteger a los débiles. Su poder y el orden que establece, o está llamado a establecer, se convierten en valores supremos.

Durante el Seminario Internacional *Seguridad y libertades individuales en Colombia*, organizado por la Defensoría del Pueblo en Noviembre de 2002, el presidente Uribe Vélez explicó que la seguridad es la “posibilidad real de todo ciudadano al goce tranquilo e imperturbado de sus derechos a la vida, a la integridad, a las libertades físicas y espirituales, al trabajo, la recreación y demás ámbitos del desarrollo personal”; por tanto, la Seguridad Democrática es “un conjunto integral de estrategias para recuperar el orden en cuanto éste constituye el presupuesto ineludible para la vigencia real de los derechos y libertades fundamentales” (Ramírez 2004: 25).

El fortalecimiento del Estado es condición para cumplir con el propósito de la Seguridad Democrática (Presidencia de la República 2003a: 31). Dicho de otra manera: es cierto que el fin esencial del Estado es garantizar la vida, la libertad y los derechos humanos de sus asociados; como un Estado débil no los puede garantizar, el primer fin del Estado es fortalecerse para poder cumplir su fin esencial. De aquí a que se aplace la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en aras del fortalecimiento del Estado, solo hay un paso.

Bajo el supuesto de que el principal desafío que enfrenta el país es la violencia ejercida por las organizaciones criminales, específicamente por los grupos armados ilegales (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo –FARC-EP–, Ejército de Liberación Nacional –ELN– y autodefensas o paramilitares), los cuales se han expandido debido al crecimiento de los cultivos ilícitos, la política de defensa y Seguridad Democrática del presidente Uribe Vélez se plantea como estrategia para reducir la violencia generada por esas organizaciones (Presidencia de la República 2003a: 19-20 y 32-33).

Como los vacíos de autoridad son aprovechados por los enemigos del Estado para ejercer su dominio arbitrario sobre sectores de población, la política de Seguridad Democrática tiene por objetivo principal la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio. Se define así como una estrategia de control territorial, que en la práctica no es otra cosa que cercar, aislar y derrotar a los enemigos del Estado. En principio, la Fuerza Armada es el ariete de esta estrategia, pero debe rodearse de todas las entidades del Estado y del apoyo de la población. Esta política solo puede desarrollarse a cabalidad con el concurso de la ciudadanía, componente imprescindible que se concreta en la práctica de la cooperación y la solidaridad: la organización de soldados campesinos, las redes de informantes y el programa de recompensas.

Involucrando a la población civil en la confrontación, el Estado niega el principio de distinción y llega al ex abrupto de una cooperación obligatoria, pues no cabría comportamiento distinto que estar con la política gubernamental y contra los terroristas. De este modo, la población no es el fin del Estado sino el medio para imponerse sobre sus adversarios, perspectiva que acaba por consolidar la perversión de convertir los medios en fines y posponer los fines para un tiempo indefinido.

Dentro de esta lógica, los procesos de retorno de la población desplazada son una estrategia más de la política de Seguridad Democrática. No es gratuito el hecho de que las apreciaciones sobre la atención a la

población desplazada incorporadas en el Plan de Desarrollo, estén insertas estructuralmente en el objetivo de “Brindar seguridad democrática” y no en el de “Construir equidad social” o algún otro plasmado en el mismo plan<sup>1</sup>.

Esta investigación plantea que las oportunidades para un retorno efectivo y razonable como posibilidad seria de restablecimiento definitivo de la población desplazada, con observancia plena de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, sólo es posible si se garantizan los derechos y libertades fundamentales de las personas teniendo en cuenta sus especificidades y circunstancias particulares.

## MARCO DE REFERENCIA NORMATIVO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE RETORNO

El marco normativo que rige cualquier política pública para atender a población que se ha visto forzada a desplazarse internamente está compuesto por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos humanos y por la legislación interna colombiana. Dentro de los instrumentos del sistema universal de los derechos humanos, son de particular pertinencia los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos<sup>2</sup> (Principios Rectores); y dentro de la normativa nacional, la Ley 387 de 1997.

### Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado

Los Principios Rectores fueron desarrollados con miras a ofrecer un instrumento que diera pautas de protección legal sobre la base de “normas internacionales ya existentes y consistentes con el derecho humanitario, el derecho de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de refugiados” (The Brooking Institution 1999: 3). Aunque no tienen carácter vinculante, el hecho de que la Corte Constitucional los haya reconocido como integrantes del Bloque de Constitucionalidad en varias senten-

---

<sup>1</sup> El “Programa piloto para el retorno” se presenta dentro del numeral 5 “Protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”, del Capítulo I “Brindar seguridad democrática”, del documento Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado Comunitario (Presidencia de la República 2003a).

<sup>2</sup> Naciones Unidas: Principios rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998.

cias<sup>3</sup> hace que adquieran carácter de obligatoriedad equivalente a cualquier ley.

Los Principios Rectores definen los derechos y garantías de las personas durante el desplazamiento forzado, la asistencia, el regreso, reasentamiento y reintegración “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar”<sup>4</sup>.

Los principios que hacen alusión específica al derecho al retorno (o regreso) son los 28, 29 y 30. En ellos se describen las garantías que se deben brindar a las personas desplazadas que deciden retornar. De acuerdo a ellos, las autoridades competentes en la atención a la población desplazada tienen las siguientes obligaciones: establecer las condiciones y brindar los medios necesarios para **garantizar un regreso voluntario, seguro y digno**; garantizar la **participación** de las personas en las decisiones atinentes a la forma como se va a regresar y las medidas que se van a emprender para garantizar el restablecimiento; facilitar todos los medios para que las personas que deciden regresar o se restablezcan **gozen de los derechos económicos, sociales y culturales** y para que puedan **participar en todos los asuntos públicos** en los lugares en que restablezcan su vida; velar porque **no sean víctimas de discriminación** por el hecho de haber sufrido desplazamiento forzado; prestar asistencia para que puedan **recuperar las propiedades o posesiones** que debieron abandonar o que les fueron sustraídas; **conceder indemnización** o alguna otra forma de **reparación justa** en los casos en que no puedan recuperar lo perdido; facilitar el **acceso a la asistencia** que puedan brindar organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes.

Los Principios Rectores reconocen además, que entre las personas desplazadas puede haber quienes por razones de edad, sexo o aspectos relacionados con la salud requieren especial protección por lo que establecen que se le debe brindar protección y asistencia de acuerdo con sus necesidades especiales a “los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños,

---

<sup>3</sup> El carácter que se le da a los Principios Rectores como integrantes del Bloque de Constitucionalidad ha sido planteado en las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-025 de 2004.

<sup>4</sup> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principio 4, literal 1.

las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad”<sup>5</sup>.

Adicional a los instrumentos internacionales relacionados con el refugio<sup>6</sup> (como se mencionó, base de los Principios Rectores) y en consonancia con el principio que se acaba de referir, es importante hacer alusión a aquellos instrumentos que obligan a los estados a proteger los derechos de las personas históricamente discriminadas, esto es: mujeres, niñas, niños, indígenas y comunidades negras y afrocolombianas. A continuación se hace referencia a los aspectos relacionados con las obligaciones específicas de protección de estas poblaciones en caso de conflicto armado, refugio, desplazamiento o migración.

*La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (1993), reconoce que algunas mujeres, entre ellas las refugiadas y las mujeres afectadas por situaciones de conflicto armado, son particularmente vulnerables a la violencia. Con el fin de eliminar la violencia contra la mujer los Estados deben, entre otras medidas:

... esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así

---

<sup>5</sup> Ibidem., literal 2.

<sup>6</sup> Dentro de los instrumentos (del Sistema Universal y Regional de Derechos Humanos) relacionados con el refugio se encuentran: la Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951), la Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984) y el IV Convenio de Ginebra ‘Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra’ (1949). Junto con ellos los que hacen referencia a la población migrante otorgan criterios de protección aplicables a la población desplazada interna: la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Por su parte el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966), la Convención americana sobre derechos humanos –Pacto de San José (1969)– y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), en lo relacionado con el derecho a la libre circulación de las personas, son referentes importantes en la protección de las personas forzadas a desplazarse internamente. Ver Anexo 1. Normatividad internacional sobre refugio y derechos humanos. Referentes internacionales para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento en materia de retornos.

como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica (Artículo 4).

En el nivel Regional, la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belém do Pará”* (1994), condena todas las formas de violencia contra la mujer y conviene en adoptar sin dilaciones, políticas, programas y medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Para esos efectos, los estados:

... deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad (Artículo 9).

Para la protección de los niños y las niñas, la *Convención sobre los derechos del niño* (1989) exige a los Estados medidas especiales para que los niños o niñas refugiadas reciban protección y asistencia humanitaria adecuadas. Según este instrumento, los Estados cooperarán para ayudar a todo niño o niña a localizar y reunificar a su familia. (Artículo 22).

El *Convenio 169 de la OIT* (1989) establece el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios. No obstante, de haber tenido lugar su traslado o reubicación, estos pueblos tienen derecho a regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su salida. De no ser posible el retorno, estos pueblos deben recibir tierras cuya calidad y status jurídico sea al menos igual al de las tierras que ocupaban previamente, de modo que les permitan satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. En todo caso, se debe indemnizar a las personas trasladadas o reubicadas por las pérdidas y daños sufridos con ocasión del desplazamiento.

Por su parte, la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1965), conciente entre otras cosas de que la discriminación por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado, compromete a los estados “a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin

distinción de raza, color y origen nacional o étnico” (artículo 5), en el goce de diferentes derechos, entre ellos “el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución” (b). Por otra parte, exige a los Estados asegurar los recursos efectivos ante tribunales y otras instituciones “contra todo acto de discriminación racial que viole sus derechos humanos y libertades fundamentales”, así como el derecho a pedir “satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación” (artículo 6).

La *Declaración y programa de acción de Durban* (2001), prevé que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, figuran entre las causas básicas de muchos conflictos internos e internacionales, incluidos conflictos armados y, entre otros factores, ellas contribuyen al desplazamiento forzado y a la salida de personas de sus países de origen como refugiados y solicitantes de asilo. Reconoce que los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas internamente desplazadas, entre otros, son sujetos de formas distintas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas (53). En este documento pone de relieve “la urgencia de hacer frente a las causas básicas del desplazamiento y de hallar soluciones duraderas para los refugiados y las personas desplazadas, en particular el regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad a los países de origen, así como el reasentamiento en terceros países y la integración local, cuando resulte apropiado y factible” (54). Reconoce “el derecho de los refugiados a regresar voluntariamente a sus hogares y bienes en condiciones de dignidad y seguridad”, e insta a “todos los Estados a que faciliten ese retorno” (65).

En particular, el programa de acción “exhorta a los Estados a cumplir sus obligaciones dimanantes de la normativa internacional de los derechos humanos y del derecho de los refugiados y humanitario” (34) y alienta a los Estados y al Sistema de Naciones Unidas para que “promuevan y utilicen los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos” (65). Así mismo insta a la comunidad internacional a que brinde a los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas desplazadas “protección y asistencia de forma equitativa y teniendo debidamente en cuenta sus necesidades” (34).

Además “insta a los Estados a que adopten medidas eficaces para proteger a las mujeres y las niñas internamente desplazadas o refugiadas contra actos de violencia” (36), incluidos los delitos de violencia sexual u



otro tipo de violencia basada en el género, así como para investigar y enjuiciar a los responsables de ese tipo de violaciones que, en determinadas circunstancias, constituyen un crimen de lesa humanidad y/o un crimen de guerra (54).

## Normatividad nacional de atención a la población desplazada y oferta institucional

Los lineamientos políticos esenciales para la prevención del desplazamiento forzado, la atención humanitaria de emergencia, el retorno y la consolidación y estabilización económica de la población desplazada internamente por la violencia fueron plasmados en la Ley 387 de 1997. A partir de ella se define a la persona desplazada<sup>7</sup>, se establecen los principios y los derechos de la población en situación de desplazamiento, los deberes del Estado, y se deriva el marco normativo que define y desarrolla los contenidos de la política pública de prevención y atención a la población desplazada por la violencia en el país.

Para la implementación de la política, la Ley 387 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV). El SNAIPDV articula en dos niveles operativos la política: entre los distintos entes sectoriales y entre las instancias nacional y territorial. Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes son de responsabilidad tanto de las entidades nacionales que componen el SNAIPDV, como de las entidades territoriales que se integran al Sistema a través de los comités departamentales y municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia. En estos últimos la Ley prevé la participación de la sociedad civil y las organizaciones de población en situación de desplazamiento (Forero 2003: 12– 13).

El SNAIPDV está regido por el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV), órgano

---

<sup>7</sup> La Ley 387 define a la persona desplazada 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 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”.

consultivo y asesor al que concurren los principales ministerios con responsabilidades directas en la materia. El SNAIPDV es el encargado de formular la política, la cual queda plasmada en el Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia (plan de atención), y de garantizar la financiación<sup>8</sup> y la concurrencia de las acciones sectoriales y territoriales, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social (RSS). (Forero 2003: 13).

Para “financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información”, la Ley prevé la creación del Fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia cuya administración será responsabilidad del Ministerio del Interior.

Para el buen funcionamiento del SNAIPDV, la Ley 387 prevé la creación de la Red nacional de información para la atención a la población desplazada. Este instrumento debe brindar información “rápida y eficaz”, a “nivel nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico que obligan al desplazamiento de la población”, a partir de la cual es posible la planeación de la atención. Como parte de la Red de información el Observatorio del desplazamiento interno por la violencia emite informes semestrales sobre las tendencias del desplazamiento y los resultados de la política. En la Figura 1 se presenta un esquema general de los componentes del SNAIPDV descritos.

Después de promulgada la Ley 387 y de acuerdo con lo prescrito en ella, se expidió el Plan nacional para la atención integral a la población desplazada (Decreto 173 de 1998) con el que los contenidos de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento quedaron definidos hasta principios de febrero de 2005, cuando se expidió el nuevo Plan de atención mediante el Decreto 250.

Forman parte de la política de atención a la población en situación de desplazamiento los desarrollos legislativos posteriores a la expedi-

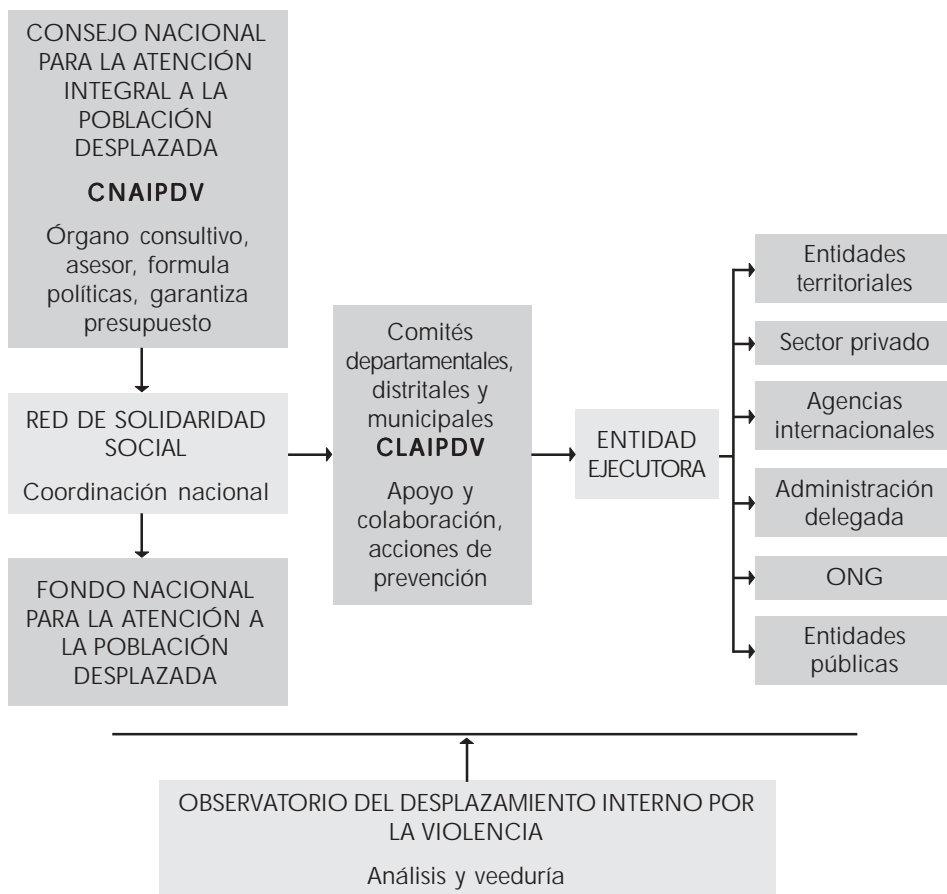
---

<sup>8</sup> La Ley 387 atribuyó al CNAIPDV, entre otras, la función de “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”. Para lo cual “el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos”.

ción de la Ley 387 y del Decreto 173 de 1998, con los cuales se reglamenta, especifican los alcances y determinan responsabilidades y funciones para su implementación<sup>9</sup>. En el siguiente apartado se explicitan los contenidos relacionados de la política pública con relación al retorno.

FIGURA 1.

Esquema general del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPDV (Ley 387)



Fuente: Forero 2003: 12.

<sup>9</sup> Ver Anexo 2. Normatividad general y sectorial en materia de desplazamiento forzado.

## Especificidades de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en lo relacionado con el retorno

Para efectos de esta investigación, el retorno comprende dos aspectos que son objeto de dos secciones distintas en la Ley 387 de 1997: el retorno propiamente dicho y la consolidación y estabilización socio-económica. Para esta última, la Ley señala que uno de los objetivos del Plan de atención debe ser el de adoptar medidas que garanticen la reincorporación de la población en situación de desplazamiento a la vida social, laboral y cultural del país, y posibilitar el retorno voluntario a la zonas de origen o la reubicación. Y en términos de atención poblacional diferencial, se especifica que se deben contemplar como objetivos: “brindar atención especial a las mujeres, niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos” y “garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres y propiciando el retorno a sus territorios”.

De acuerdo con ello, el Plan de atención recoge ambos objetivos y especifica como criterio en la ejecución: “el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación” (Decreto 173 de 1998).

### Deberes del Estado durante la preparación y realización del retorno

La Red de Solidaridad Social divide el proceso de retorno masivo<sup>10</sup> (o reubicación) en cinco fases (la exploratoria, la de análisis institucional, la de alistamiento, la de retorno, la de seguimiento) para garantizar que se cumpla con los principios de voluntariedad y seguridad y planificar el proceso de consolidación y estabilización socioeconómica de manera conjunta con la comunidad, garantizando que las mujeres participen activamente. (RSS 2003: 8 ss.).

En la fase exploratoria se identifica de quién o de quiénes surge la iniciativa del retorno y se sondea si existen las condiciones básicas para desarrollar el proceso. En esta fase se instalan las mesas de concertación en las que participan las autoridades locales, la RSS, la Fuerza Pública, la comunidad desplazada (dentro de la cual se debe garantizar la participación activa de las mujeres) y demás instituciones que conforman el SNAIPDV,

---

<sup>10</sup> Se considera masivo, cuando regresan a un mismo lugar de origen más de 10 familias o más de 50 personas.

quienes acuerdan la voluntad o el consenso de retornar. Una vez evaluada la decisión de retorno o de reubicación se determinan las condiciones de la alternativa elegida y se presentan las propuestas gubernamentales para la consolidación y estabilización socioeconómica de la zona donde se retorna o se reubica. (Decreto 173 de 1998).

En la fase de análisis situacional se formalizan los acuerdos en un acta, la cual se constituye en base fundamental para la elaboración del plan de retorno. Los procesos de retorno se conciertan y planifican en el marco de los comités departamentales, distritales y/o municipales de atención a la población desplazada. La información consignada en el Plan debe tener como fuente las entidades responsables de cada componente<sup>11</sup>. Esta fase integra los siguientes pasos:

- Censo y caracterización de los hogares que desean retornar, con el fin de determinar el número de personas que conforman el hogar, edad, sexo y etnia, y el lugar específico de retorno (departamento, municipio, vereda, corregimiento).
- Definición de acciones y responsables. Este momento conlleva la preparación y organización de la comunidad y de las instituciones para la movilización de la población. Se concretan los tiempos, las necesidades y apoyos requeridos de acuerdo al tipo de retorno y a las circunstancias específicas de cada proceso. El plan debe contener todas las acciones realizadas desde la verificación de las condiciones básicas hasta el seguimiento de los compromisos adquiridos por la población y por las instituciones participantes en el proceso. Con el fin de brindar una atención integral, se debe coordinar con las entidades responsables de los siguientes componentes: seguridad, protección, acompañamiento humanitario, logística, educación, salud, bienestar social, vivienda, servicios básicos, generación de ingresos, infraestructura social y comunitaria, y fortalecimiento judicial.

Para garantizar la seguridad, la situación de orden público deberá ser analizada junto con las autoridades civiles, militares y de policía, locales y departamentales, y se deberán crear las condiciones de seguridad y protección en la zona del retorno o la reubicación (Decreto 173 de 1998). Para que pueda haber retorno “los procesos de violencia que causaron el

---

<sup>11</sup> El Manual recomienda a las unidades territoriales de la RSS gestionar aportes por parte de las autoridades departamentales y/o municipales para la entrega en especie de uno o más de los apoyos. (RSS 2003).

desplazamiento [deben haberse desarticulado] o por lo menos neutralizado, de tal manera que la población desplazada tenga condiciones de seguridad y protección reales para que pueda regresar sin poner en riesgo su vida o su integridad personal” (Decreto 2569 de 2000).

Una vez hecha la evaluación se deberá dar a conocer el resultado a la comunidad que manifestó el deseo de retornar. En caso de que la evaluación sea negativa y la comunidad o la persona que desea regresar manifieste su intención de persistir en el retorno, “el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve” (Decreto 2569 de 2000).

En lo relacionado con la protección, se debe elaborar un censo de los predios y bienes patrimoniales que tuvieron que ser abandonados así como los requerimientos de crédito para proyectos productivos con el fin de identificar las necesidades de la población que retorna o se reubica y adecuar a ello la oferta institucional. (Decreto 173 de 1998).

En la fase de alistamiento cada entidad comprometida, de acuerdo con su competencia, ratifica que dispone oportunamente de los recursos para llevar a cabo el retorno. Aquí se define la logística requerida para el transporte de la población y de los enseres, así como la entrega de los apoyos concertados para el retorno, y se reservan los recursos para los aportes en cada uno de los componentes definidos en el plan de retorno.

Junto con el comité regional o local y la comunidad desplazada se debe elaborar un plan operativo para el retorno o la reubicación que contemple los requerimientos de transporte, alimentación, medidas y acciones de seguridad, protección y acompañamiento, entre otras, garantizando la participación de las mujeres (Decreto 173 de 1998).

La fase de retorno es aquella en la que se traslada a las personas con sus pertenencias desde el lugar en el que están ubicadas hasta el lugar en el que se asentarán, ya sea éste el mismo que tuvieron que abandonar o uno distinto.

Los requerimientos de apoyo se determinarán según el retorno sea a corto o a mediano y largo plazo. Se considera que el retorno es de corto plazo cuando ocurre dentro de los 30 días posteriores al desplazamiento y el apoyo que se brinda contempla alimentación por un mes, un equipo de aseo (kit) y el transporte. Para estos casos la RSS considera que

las actividades que la familia desarrollaba con anterioridad no se han visto afectadas y, por tanto, no se requiere apoyo agropecuario. No obstante, en los casos en que sí hubiese habido afectación de la producción agropecuaria por razones del conflicto, la ayuda agropecuaria debe ser entregada. (RSS 2003: 7).

Cuando el retorno se efectúa con posterioridad a 30 días de ocurrido el desplazamiento se considera como de mediano o largo plazo y en estos casos, además del apoyo para alimentación, aseo y transporte, se entrega la ayuda agropecuaria. (RSS 2003: 8).

El mercado que recibe cada familia varía según el número de personas que la componen (entre 1 y 2 personas, 3 y 5, y 6 en adelante). El apoyo agropecuario está conformado por semillas, fertilizantes, herramientas y pie de cría. Prioritariamente debe ser destinado para la producción y autoabastecimiento con cultivos de ciclo corto con variedades que se adapten al piso térmico, humedad relativa y temperatura del lugar donde se va a desarrollar el proyecto. De acuerdo con la experiencia recogida a nivel nacional, el costo promedio de apoyo agropecuario por familia no excede de un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) para el establecimiento de dichos cultivos en una extensión no superior a una hectárea. Por lo anterior, sobre dicho valor se debe concertar con la comunidad, siempre y cuando exista disponibilidad de recursos. Este apoyo se entregará por una sola vez, considerando lo que el respectivo proyecto demande. (RSS 2003: 7).

La última fase contemplada en el proceso de retorno es la fase de seguimiento. En ella se hace un monitoreo a los compromisos entre las entidades y la comunidad con el fin de determinar las características de sostenibilidad del retorno. Para evaluar las condiciones de seguridad son objeto de seguimiento también el número de homicidios, desapariciones, víctimas de minas antipersonales, hostigamientos, retenes ilegales, presencia de grupos al margen de la ley. El control y seguimiento se harán en el sitio cuando las condiciones del lugar donde se llevó a cabo el retorno lo permitan. En caso contrario se acudirá a las autoridades y entidades de la zona para que den la información que posibilite el monitoreo del proceso. (RSS 2003: 13).

Los recursos de la RSS para cubrir los gastos que requieran los retornos masivos o individuales provienen de las siguientes fuentes:

1. De la caja menor de la unidad territorial de la RSS para apoyar hasta 10 familias y hasta un monto máximo de \$18 millones de pesos.

2. La unidad territorial puede solicitar avances en efectivo al Área de gestión y atención a la población desplazada del nivel nacional de la RSS, hasta por un monto máximo asignado por avance de \$30 millones de pesos para atender aproximadamente 20 familias si sus requerimientos incluyen la totalidad de los apoyos; el trámite del avance incluye la solicitud, la aprobación, el giro y la legalización.
3. Proveedores nacionales, cuando los requerimientos para atender un retorno sobrepasan el monto máximo asignado por avance, es decir, \$30 millones de pesos, para 21 familias o más. Esta fuente se combina con las anteriores para cubrir transporte y trasteo.

### **Las responsabilidades del Estado para la consolidación y estabilización socioeconómica**

El derecho al retorno, de acuerdo a su desarrollo legal, está en función de la estabilización de la persona desplazada y de su familia, estabilización formalmente entendida como de carácter socioeconómico. El Gobierno Nacional, tal como lo indica la Ley 387 de 1997, debe

Promover 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 (...) Estas medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

- 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 y las personas de la tercera edad, y
- 6) Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

**En el Plan de atención, vigente hasta febrero de 2005, se establecía que para lograr**

... que la consolidación y estabilización socioeconómica sea un proceso que posibilite la reconstrucción de un proyecto de vida, el



Estado deberá garantizar a la población desplazada condiciones de seguridad y sostenibilidad económica y social y contribuir al desarrollo local y regional de las zonas donde los procesos y las dinámicas de violencia obligan al desplazamiento y de las zonas que se constituyan en receptoras de población desplazada (Decreto 173 de 1998).

La consolidación y estabilización socioeconómica puede ser rural o urbana. En el ámbito rural se deben tener en cuenta los criterios establecidos para esta área, esto es: competitividad, participación comunitaria, equidad, solidaridad y sostenibilidad de los recursos naturales (Decreto 173 de 1998). Y en los casos de restablecimiento urbano, la Ley determina cinco dimensiones que deben ser tenidas en cuenta: la socio-cultural, en términos de posibilitar la adaptación al medio urbano; la físico-espacial, que contempla renovación urbana, desarrollo de nuevas áreas de expansión y reubicación de zonas de alto riesgo; la política, para garantizar la integración y participación ciudadana sin estigmas sociales; la económica, relacionada con generación de ingresos y capacitación para el empleo; y la medio-ambiental, que contempla la recuperación y protección de los sistemas naturales afectados por los asentamientos. (Decreto 173 de 1998).

Las estrategias para la estabilización en cualquiera de las dos áreas difieren en las entidades sectoriales sobre las que recaen las responsabilidades, en los montos asignados a los distintos componentes y en que para la estabilización rural se contempla el acceso de la población al Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino (Sistema de reforma agraria). A continuación se hace referencia a las obligaciones del Estado en lo relacionado con el acceso a éste último, y lo previsto en seguridad alimentaria, vivienda, generación de ingresos, salud, educación, capacitación y organización social y atención a la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.

El acceso al Sistema de reforma agraria comprende seis componentes. El primero es el de acceso a tierras, para lo cual se hará uso de cualquiera de los dos mecanismos previstos por el sistema: la titulación de baldíos y el mercado de tierras y la compra directa por parte del Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), incluyendo el subsidio para la compra del predio por el 70% del valor de la tierra<sup>12</sup> (Decreto 173 de

---

<sup>12</sup> El Decreto 2569 de 2000 establece que tendrán preferencia las personas que al momento del desplazamiento contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o vivienda. Esta preferencia está relacionada con la satisfacción de los derechos vulnerados.

1998), la permuta de su propiedad por otra (Decreto 2007 de 2001) o el arriendo con opción de compra (Ley 812 de 2003). Con el componente de crédito se busca garantizar el pago del restante 30% no incluido en el subsidio y el capital necesario para desarrollar el proyecto productivo previsto. Para el buen desarrollo de los proyectos productivos se brindará asistencia técnica que contempla acompañamiento en la formulación, desarrollo y consolidación de los proyectos productivos y de las actividades agropecuarias. Por último se garantizará el acceso de los productos a los mercados regionales. (Decreto 173 de 1998).

La población que no es propietaria ni poseedora de tierras puede acceder a los programas de estabilización socioeconómica de carácter transitorio y recibir predios de paso (por un lapso de cinco años<sup>13</sup>) o asentamientos temporales —predios declarados en extinción de dominio o asignados provisionalmente al Incora, Instituto Colombiano de Reforma Agraria, hoy Incoder— con carácter provisional en los que sólo podrán desarrollar actividades productivas de corto y mediano plazo. (Decreto 2007 de 2001).

También tendrá acceso a un “subsidio integral” que comprende el valor de la tierra y las inversiones que se requieran para la ejecución de proyectos productivos de carácter empresarial<sup>14</sup>. El monto del subsidio podrá ser hasta de 70 smmlv y, en caso de ser colectivo será el de “la sumatoria de los subsidios a que tenga derecho cada aspirante”. En los casos en que el predio objeto del subsidio haya sido adquirido o expropiado por el Incora (hoy Incoder) antes de la expedición de la Ley 812 de 2003, éste podrá cubrir el 100% del valor independientemente del monto máximo establecido en el mismo Decreto. (Decreto 1250 de 2004).

La mujer campesina jefe de hogar desplazada será considerada beneficiaria inmediata, debido a esas circunstancias, del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Decreto 173 de 1998).

Como complemento a lo dispuesto en materia de acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria se contempla la protección de las pro-

---

<sup>13</sup> El Decreto 1250 de 2004 amplió el tiempo de los predios de paso de tres años (establecido por el Decreto 2007 de 2001) a cinco años.

<sup>14</sup> Se entiende por Sistema productivo de carácter empresarial el “conjunto de actividades orientadas y dirigidas por una estructura organizativa con el propósito de agregar valor mediante el aprovechamiento de recursos naturales, la producción o transformación de materias primas y la realización de los productos en el mercado” (Decreto 1250 de 2004).

piudades del campesinado. Los mecanismos dispuestos son: la declaración de zonas de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia; la identificación de los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados por tales situaciones; la abstención de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes identificados; la abstención de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado. (Decreto 2007 de 2001)<sup>15</sup>.

La seguridad alimentaria es la segunda estrategia contemplada en el Plan de Atención dirigida al restablecimiento en zonas rurales con miras a asegurar parte de la dieta alimentaria y disminuir los gastos de la familia (Decreto 173 de 1998). Con esta misma finalidad se creó en el 2003 el programa *Red de Seguridad Alimentaria (RESA)*, mediante la Resolución 3300 de 2003, para atender a la población desplazada tanto en la etapa de emergencia como en la de restablecimiento. El monto aprobado en 2001 para seguridad alimentaria fue de siete smmlv, por familia (Acuerdo 049 de 2001), pero en 2003 se redujo a 1,5 smmlv “representados en bienes y servicios, entregados por una sola vez y en consideración a lo que el respectivo proyecto demande” (Acuerdo 003 de 2003).

Los programas de vivienda contemplan subsidio individual o colectivo, únicamente a través de programas de retorno o reubicación para soluciones habitacionales de máximo 50 smmlv (ya sea rural o urbana) con excepción de los centros urbanos con más de 500 mil habitantes en cuyo caso la solución habitacional podrá tener un precio hasta por 70 smmlv. Para otorgar los subsidios de vivienda, los criterios a tener en cuenta son: la vulnerabilidad poblacional (número de hogares postulantes con jefatura femenina; número de personas de los hogares postulantes; presencia de discapacitados, de personas de la tercera edad o de menores de edad en los hogares postulantes; hacinamiento actual de los hogares; grado de escolaridad del jefe o jefes del hogar), e impacto de la localización de los hogares en el territorio actual. (Decreto 951 de 2001).

Se “promoverá la aplicación del subsidio”, en primera instancia, para mejorar la vivienda o construir en sitio propio, para arrendar vivienda

---

<sup>15</sup> No obstante, en tanto la Ley 791 de 2002 establece la reducción “a diez años el término de todas las prescripciones veintenarias, establecidas en el Código Civil, tales como la extraordinaria adquisitiva de dominio, la extintiva, la de petición de herencia, la de saneamiento de nulidades absolutas” (Ley 791 de 2002). Cabe cuestionar la forma como esta reducción pueda afectar la protección de las tierras de la población que ha sido obligada a desplazarse

cuando la persona no es propietaria y para adquisición de vivienda en los casos de hogares no propietarios (estos tres últimos son las posibilidades para las familias que se reubiquen). El programa prevé recursos para mejoramiento de vivienda y adquisición de materiales para construcción (entre 10 y 15 smmlv para las zonas rurales y hasta de 12,5 smmlv para las zonas urbanas); construcción en sitio propio para hogares propietarios (hasta 18 smmlv en zonas rurales y hasta 25 smmlv en zonas urbanas); arriendo hasta por 24 meses de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios (hasta de 12,5 smmlv); adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios (hasta 18 smmlv en zonas rurales y hasta 25 smmlv en zonas urbanas) (Decreto 951 de 2001).

La aplicación del subsidio se hará según la estrategia concertada con la población desplazada una vez se haya hecho el diagnóstico de las necesidades habitacionales de la población<sup>16</sup> y plasmada en el Plan de Acción Zonal (PAZ). Los criterios que se deben tener en cuenta para la elaboración del PAZ son el de vulnerabilidad poblacional (hogares con jefatura femenina, número de personas por hogar, discapacitados en el hogar, hacinamiento en que están actualmente los hogares, nivel de escolaridad de la persona jefe de hogar), impacto en el territorio actual (ubicación en zonas de riesgo, concentración de hogares desplazados, existencia de planes de atención), integralidad (generación de ingresos, atención de la población vulnerables, mejoramiento de infraestructura física) y concurrencia (de recursos internacionales, nacionales o locales). (Decreto 951 de 2001).

Las variables que se tendrán en cuenta para calificar las postulaciones y asignar en consecuencia los subsidios son: hogares que apliquen al subsidio para el retorno a su lugar de origen o su reubicación en la zona rural; hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento; mayor número de miembros que conforman el hogar, hogares con jefatura femenina, hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos, tiempo de desplazamiento, vinculación a un PAZ. (Decreto 951 de 2001)<sup>17</sup>.

Los programas previstos para generación de ingresos son los de empleo de la RSS y el de inserción laboral del Ministerio de Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social) y las líneas especiales de crédito de los

---

<sup>16</sup> El diagnóstico lo elaboran el comité municipal o distrital y la RSS.

<sup>17</sup> El Decreto estipula los valores y la fórmula que se deberá aplicar para realizar la ponderación.

programas Propyme (programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa) y Finurbano del Instituto de Fomento Industrial, IFI (Decreto 173 de 1998), en los que los hogares con mujeres cabeza de familia serán priorizados.

El tope máximo establecido para la estabilización socioeconómica rural es de 20 smmlv y para la urbana de 15,5 smmlv, siempre y cuando haya disposición presupuestal. Este monto será otorgado por una sola vez y, en caso de ser víctima de un segundo desplazamiento, podrá tener derecho a una nueva asignación según la evaluación correspondiente. El monto aprobado corresponderá a capital productivo (máximo 16 smmlv en el área rural o 13 smmlv en la urbana); para capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a la entidad ejecutora (hasta tres smmlv en los restablecimientos rurales y 1,5 smmlv en los urbanos); y por concepto de administración un smmlv para ambas áreas. (Acuerdo 049 de 2001).

Con el componente de capacitación y organización social se busca que las organizaciones comunitarias y civiles de población desplazada participen en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que se implementen para el restablecimiento (Decreto 173 de 1998).

En materia de salud se debe garantizar a las familias desplazadas la continuidad de la atención integral en salud y el acceso a los programas sociales de salud (Ley 387 de 1997). La atención en salud sólo será brindada a la población que esté inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, con excepción de la atención inicial de urgencias que será brindada independientemente de este requisito y de la capacidad de pago (Decreto 2284 de 2003). La población desplazada será vinculada al Régimen Subsidiado de Seguridad Social (Decreto 173 de 1998). Y la atención de la población indígena se hará según lo dispuesto en el Decreto 1811 de 1990.

El sistema de seguridad social en salud debe implementar mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 (Ley 387 de 1997). De manera particular se debe garantizar la atención inicial de urgencia; la “atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento” (Acuerdo 59 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS); y la adopción de las medidas sanitarias necesarias para prevenir, mitigar y controlar “los riesgos para la salud derivados de los desplazamientos masivos y dispersos” (Decreto 2284 de 2003).

La atención social en educación comprende acciones tendientes a garantizar a las familias desplazadas el acceso a los programas sociales de educación (Decreto 173 de 1998). El Ministerio de Educación y las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales deben adoptar programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia (Ley 387 de 1997). Los programas que se desarrollen deben atender las particularidades lingüísticas, culturales y sociales de los grupos étnicos. (Decreto 173 de 1998).

En materia de atención a la niñez, la mujer y la tercera edad y la juventud, está previsto que las distintas instancias responsables de su atención les den prioridad. Es así como la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia (Ley 387 de 1997). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se lo dará a los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas. Y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) dará prelación a los jóvenes y adultos desplazados por la violencia, en sus programas de formación y capacitación técnica. (Ley 387 de 1997).

Los siguientes son los aspectos contemplados en el Plan de Atención sobre este tema: los costos educativos de los hijos e hijas de las mujeres jefes de hogar serán subsidiados, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará prioridad a los jóvenes; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, estará a cargo de vincular a los miembros de las familias desplazadas en los programas de asistencia social y familiar y comunitaria para atención terapéutica y readaptación; y las personas de la tercera edad serán apoyadas con el Programa Revivir de la RSS. Los niños y niñas en edad escolar tendrán acceso prioritario en el Programa de bono alimenticio. (Decreto 173 de 1998).

## Nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

En el año 2005 el gobierno nacional expidió un nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

mediante el Decreto 250 de 2005. Se trata de un instrumento más sistemático y de mayores alcances que el anterior, por lo cual genera más expectativas en torno a sus resultados. En materia de financiación, el Plan cuenta con las asignaciones del presupuesto general de la Nación, con los recursos de los entes territoriales y con los aportes de la cooperación nacional e internacional.

La ejecución del Plan se debe realizar tomando en consideración unos principios que guían su aplicación y su interpretación. Son ellos los Principios Orientadores: enfoque diferencial, enfoque territorial, enfoque humanitario, enfoque restituido y enfoque de derecho; y los principios de intervención: responsabilidad compartida, cooperación y solidaridad, integralidad, participación y control social, atención a la vulnerabilidad.

Algunos objetivos del Plan bien pueden denominarse de tipo “estratégico”, porque atienden las causas estructurales del problema: diagnosticar las causas y los agentes del desplazamiento forzado, las zonas expulsoras y receptoras; diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad para prevenir y superar las causas del desplazamiento forzado; crear y aplicar mecanismos de asistencia legal y jurídica para la investigación de los hechos asociados al desplazamiento forzado, las restitución de los derechos y la defensa de los bienes de la población desplazada.

Otros objetivos son de carácter “operativo” porque permiten el despliegue de la oferta institucional de la atención a la población desplazada: adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia, para la protección, subsistencia y adaptación de la población desplazada; adoptar medidas para el retorno y para la reubicación; brindar atención especial a mujeres, viudas, niños y mujeres cabeza de familia, así como a comunidades negras e indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres.

Para cada una de las fases de atención se determinaron líneas estratégicas de acción a cargo de diferentes entidades: acciones humanitarias, desarrollo económico y local, gestión social, hábitat. Igualmente, con el fin de llenar de contenido las acciones dentro de cada fase de atención, se crearon unas mesas de trabajo integradas por las entidades públicas encargadas y por representantes de la población desplazada: Mesa de Prevención y Protección, Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia y Mesa de Estabilización Socioeconómica. Además se creó la Mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada.

Ahora bien, en materia de retorno y estabilización socioeconómica, el Plan se propone:

Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndoles los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social (...) Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento. (Decreto 250 de 2005, num. 2.2-5 y 2.2-6)

Para esta fase, el Plan sugiere promover 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 de la reubicación. “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” (Decreto 250 de 2005, num. 5.3). Los retornos son de corto plazo (realizados antes de los 30 días de ocurrido el desplazamiento) y de mediano y largo plazo (después de los 30 días).

Los procesos de retorno en cada una de sus fases (exploratoria, análisis, situacional, retorno, seguimiento) deben proveerse de acciones humanitarias prestadas por los comités territoriales de atención, y serán acompañados de acción social en su diseño, planificación y ejecución. Además, la Fuerzas Militares y la Policía Nacional intervendrán mediante acciones de protección, en tanto que la Defensoría del Pueblo velará porque se cumplan los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

Los programas de gestión social incluyen acciones en materia de salud, educación y bienestar familiar. En materia de salud rige la normatividad que regula la materia. La población desplazada sin capacidad de pago debe ser afiliada al régimen subsidiado de salud, con el apoyo del nivel nacional. Las direcciones territoriales de salud deben priorizar a la población desplazada en los Planes de Atención Básica –PAB– y las direcciones municipales de salud adelantarán jornadas y acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, saneamiento básico e intervención de los principales factores de riesgo. Se prevé la dotación y el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones públicas de salud ubicadas en lugares de retorno o reubicación, con apoyo de las administraciones municipales, distritales, departamentales y la nación.



Para permitir el derecho a la educación, a los menores se les debe asignar cupo en planteles educativos y se deben implementar “modelos educativos flexibles y pertinentes a la situación específica” (Decreto 250 de 2005, num. 5.3.2.1-B-3). Asimismo, con el fin de mejorar la calidad educativa, se deben desarrollar “planes y programas de capacitación de docentes, para optimizar los procesos pedagógicos que respondan adecuadamente a las necesidades de formación” de los jóvenes desplazados (Decreto 250 de 2005, num. 5.3.2.1-B-5). Para los mismos efectos se apoyará la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de los planteles educativos que prestan el servicio a la población desplazada.

Para garantizar el bienestar de la familia, el Plan estipula programas de protección y atención especiales para las niñas y niños menores de edad, madres lactantes y gestantes desplazados; para los niños y las niñas en situación de discapacidad, abandonados o huérfanos; a niños y niñas abandonados y/o en peligro, mediante la vinculación a centros de protección u otros programas dispuestos para tal efecto.

Para lo menores desplazados se fomentará su vinculación en los programas de formación musical, artística u otros que contribuyan a su desarrollo psicosocial y valorativo. Los adultos mayores desplazados serán incluidos en programas que el Estado prevea.

En el ámbito del desarrollo económico local se motivará la seguridad alimentaria a través del programa Red de Seguridad Alimentaria –RESA–, mediante los cuales se espera promover la producción de alimentos para el autoconsumo, mejorar los niveles de nutrición de la población y satisfacer sus necesidades alimentarias. Igualmente se promoverán programas de seguridad alimentaria en el ámbito urbano. Los menores desplazados en edad escolar tendrán apoyo alimentario que les permita preservar los niveles nutricionales.

Se prevén programas para la generación de ingresos en el ámbito rural y urbano. El ejercicio de caracterización de la población desplazada, tras detectar vocaciones, habilidades, experiencias y expectativas, deber permitir desarrollar procesos de formación bajo exigencias de proyectos productivos, y acceder a oportunidades de vinculación laboral. En este ámbito se “promoverá el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a la población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos” (Decreto 250 de 2005, num. 5.3.3.2).

Se gestionarán y orientarán programas y proyectos para población desplazada en diferentes formas de generación de ingresos, en el campo

y las ciudades, mediante actividades económicas rentables y sostenibles, individuales o colectivas, participativas y co-financiadas; en determinados casos bajo alternativas de cadenas económicas, alianzas productivas, famiempresas y grupos solidarios. En ello juega un papel crucial las entidades oficiales que disponen de líneas especiales de crédito y fondos de garantía de financiación de proyectos productivos.

Los gobernadores y alcaldes deben prever en sus Planes de Desarrollo acciones y recursos de inversión para la atención a población desplazada en su fase de estabilización socioeconómica.

La co-financiación de los programas y proyectos de generación de ingresos rural y urbano deben contemplar componentes de preinversión (identificación de capacidades, formación productiva, posibilidades crediticias), inversión (gestión de proyectos productivos, acompañamiento técnico y social, mercadeo), post-inversión (consolidación, institucionalidad, organización empresarial, etc).

Es responsabilidad del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñar programas que permitan el acceso de la población desplazada a una solución de vivienda adecuada, y brindar asistencia técnica a los entes territoriales, promotores y gestores de planes de vivienda de interés social elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de proyectos habitacionales.

En relación con el acceso a tierras, el Incoder debe implementar programas y procedimientos en materia de adjudicación y titulación de tierras, permutas, predios de paso, transferencia a título gratuito de predios rurales, transferencia de inmuebles rurales administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, y otras formas de acceso a tierras para población desplazada. El Fondo Nacional Agrario realizará adjudicaciones de predios saneados y disponibles para población desplazada. A favor de las comunidades negras e indígenas se dará la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y se promoverá la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras. Para estos efectos, tanto las comunidades como los funcionarios públicos han de recibir capacitación.

## Precedentes jurisprudenciales

En el Decreto 2569 de 2000 sólo se hace referencia a la estabilización socioeconómica entendida como aquella “mediante la cual la pobla-

ción sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales” (Decreto 2569 de 2000). Y mientras la Ley 387 de 1997 estableció que la cesación de la “condición de desplazado forzado” se daba “cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica”, el Decreto 2569 de 2000 establece que esta cesación ocurre cuando la persona desplazada haya podido “acceder a una actividad económica” en el lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

El Decreto 2569 de 2000 no solamente restringe las responsabilidades del Estado en lo relacionado con el restablecimiento, también tiene una concepción de estabilización socioeconómica regresiva debido a que circunscribe el alcance del accionar del Estado a la disponibilidad presupuestal.

Las limitaciones en la aplicación de la política pública de los desarrollos legislativos posteriores a la promulgación del Plan de atención, junto con el incumplimiento de los deberes del Estado, han derivado en la interposición de numerosas tutelas por parte de la población en situación de desplazamiento. En respuesta a ello, la Corte Constitucional ha producido una copiosa jurisprudencia, especialmente en la tutela de derechos fundamentales. Los pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con el retorno permiten precisar la responsabilidad del Estado, los mínimos para el restablecimiento, la estabilización socioeconómica y la reincorporación, el tipo de medidas y acciones que se deben emprender para garantizar no discriminación y equidad, y el derecho a la verdad, la justicia y la reparación<sup>18</sup>.

## **Responsabilidad del Estado**

La Sentencia SU-1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) determina que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Sienta la tesis en virtud de la cual el Estado, por no haber sido capaz de impedir que sus asociados/as fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizar a los cientos de miles de colombianos y colombianas que han tenido

---

<sup>18</sup> Una relación de la jurisprudencia en materia de desplazamiento forzado se presenta en el Anexo 3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado.

que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia, la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas.

La Sentencia T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda) determina el derecho que tienen las personas a ser protegidas cuando su seguridad personal se ve amenazada. El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando sea que se encuentren expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, pues rebasan los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad. Se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad, especialmente en una de las sociedades más inseguras de Latinoamérica. La Sentencia determina los elementos de análisis necesarios para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, y precisa las obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal.

### **Mínimos para el restablecimiento, la estabilización socioeconómica y la reincorporación**

Con la Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) se especifica que el retorno o la reubicación no equivalen por sí mismos al restablecimiento de la población desplazada. Afirma que “[la] claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral y, por ende, no asistencialista, permite identificar cuándo cesa la condición de desplazamiento”. El restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, más aún, “[el] restablecimiento es una cuestión de justicia social y, por lo mismo, una vía para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano”. El Estado tiene la doble obligación de planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra. En ese sentido, el restablecimiento, y por tanto la cesación de la situación de desplazamiento, se refleja en el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía y goce de sus derechos y libertades fundamentales.

En la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) la Corte determinó los mínimos de satisfacción de los derechos humanos de la población desplazada, cuyo goce efectivo debe garantizar el Estado. En

**materia del derecho al retorno, la Corte definió los siguientes mínimos de satisfacción, con base en la estructura fundamental prevista en los Principios Rectores:**

1. No aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio.
2. No impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar.
3. Proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas.
4. Abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada; por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

### **Acciones afirmativas y atención diferencial para garantizar equidad y no discriminación**

La Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) establece que la atención a la población en situación de desplazamiento debe ser integral; esto es, un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repara moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. Según esta sentencia, las acciones del Estado deben propender por:

- i. El acceso a la tierra
- ii. El empleo en condiciones dignas
- iii. El acceso a soluciones de vivienda
- iv. La integración social
- v. La atención médico asistencial integral
- vi. La nutrición adecuada
- vii. La restauración de los activos comunitarios
- viii. La reconstitución de las comunidades
- ix. El acceso a la educación
- x. La participación política efectiva
- xi. La protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno.

Esta sentencia insiste profundamente en los principios de acción afirmativa y atención diferencial<sup>19</sup> a los que debe signarse la atención a la población desplazada. Para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, promoción de la igualdad y atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados. En otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas deben orientarse a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, como los niños, los adultos mayores, las mujeres cabeza de familia o las personas discapacitadas.

### **Integralidad en el ejercicio de derechos**

Mediante Sentencia T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia relacionada con las obligaciones del Estado para suministrar protección integral a la población desplazada. Señaló que las obligaciones del Estado respecto de las personas

---

<sup>19</sup> Las acciones afirmativas son acciones positivas del Estado, de tipo normativo, cuyo propósito es el de promover a grupos específicos, a fin de que éstos logren la igualdad material real. La atención diferencial es aquella que se brinda de acuerdo con las necesidades específicas de las personas a quienes va dirigida.

desplazadas no constituyen una dádiva en favor de ellas, sino que representan un deber que se traduce no sólo en dictar leyes y decretos apropiados al tema, sino, en especial, en que las personas que se encuentran en esta situación puedan ser verdaderamente atendidas en sus necesidades vitales y de esta forma se morigere la tragedia que atraviesan.

Por su parte, en la Sentencia T-669 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) se considera que la vinculación en proyectos productivos tiene una relevancia para las personas desplazadas como medio para garantizar el derecho al trabajo. Al brindarse esta oportunidad no solamente se está garantizando el derecho fundamental mencionado, sino que se hace posible que con los ingresos que pueda llegar a percibir el desplazado con posterioridad a la capacitación, se haga viable llevar alimentos, pagar arriendo o satisfacer otras necesidades de su mínimo vital y el de su núcleo familiar.

En la Sentencia T-025 de 2004 (precitada) la Corte conceptuó que los retornos sin las condiciones mínimas de seguridad y sin que sea acompañada su estabilización socioeconómica en el lugar de origen, exponen claramente a los desplazados a amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo.

### **Derecho a la verdad, la justicia y la reparación**

En la Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y posteriormente en la Sentencia T-589 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte Constitucional discierne sobre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral en cabeza de la población víctima del desplazamiento forzado. El derecho a la verdad aboca porque, dentro del proceso penal, se busque el mayor esclarecimiento de las circunstancias del desplazamiento. Hace parte del derecho a la verdad, la participación del perjudicado o la víctima dentro del proceso penal para facilitar la investigación como testigos y para conocer el curso del proceso y la naturaleza del ilícito. El derecho a la justicia sugiere que los hechos que motivaron el desplazamiento no deben quedar en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito. Por consiguiente, el Estado debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito, además de velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por el aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito. El derecho a la reparación del daño persigue que los perjuicios causados con el ilícito sean objeto de compensación económica.

## COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE RETORNO DEL GOBIERNO DE URIBE EXPLICITADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO

La política de retorno del gobierno de Uribe concibe el restablecimiento de la población como

... un proceso que culmina cuando se han generado las condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida. En este sentido aborda tanto la satisfacción de las necesidades materiales como la condiciones de seguridad física y social, la superación de los efectos psicológicos, la recuperación del sentido de pertenencia y la capacidad de la población de organizarse y gestionar decisiones según sus intereses (Presidencia de la República 2003a: 80-81).

El restablecimiento así definido, y concordante con lo establecido en el Plan de Atención (Decreto 173 de 1998), estará soportado en subsidios de vivienda, titulación de tierras mediante procedimientos especiales, apoyo a proyectos productivos y generación de ingresos, y capacitación productiva.

Los subsidios de vivienda contemplan arrendamiento, adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y reconstrucción de vivienda. Para la entrega de subsidios se tendrán 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” (Presidencia de la República 2003a: 81).

Para incentivar el retorno el gobierno plantea poner en “marcha un procedimiento especial para legalizar los derechos y títulos de propiedad de la población que retorna, con el fin de devolverles las tierras que perdieron como consecuencia del desplazamiento”, que estará articulado con planes que contemplen los demás elementos del restablecimiento. (Presidencia de la República 2003a: 81).

En materia de generación de ingresos se impulsarán proyectos productivos “rentables y asociativos”. Para ello se implementarán esquemas de microcrédito, se buscarán alianzas entre el sector privado, las ONG y el gobierno para incorporar “técnicas modernas de producción, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial, asegurando la autosostenibilidad de los proyectos”. La población desplazada participará en la identificación, diseño, formulación, ejecución y



control de los proyectos productivos. Se brindará a la población capacitación agropecuaria, agroindustrial y administrativa, según sea el caso. (Presidencia de la República 2003a: 81–82).

Mientras se implementan los proyectos se “buscará asegurar la subsistencia de estos grupos a través de programas de generación de empleo de emergencia, y su vinculación al Sistema de seguridad y protección social” y el acceso a servicios de salud, educación y nutrición” (Presidencia de la República 2003a: 82).

Por último, plantea que se debe fortalecer el SNAIPDV, para ello se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada; se consolidarán los consejos regionales y locales con la participación activa de las poblaciones afectadas; se apoyará la red nacional de información (el Sistema Único de Registro, SUR, y el Sistema de Alertas Tempranas, SAT, y mecanismos de evaluación); y se ampliarán las unidades de atención y orientación. (Presidencia de la República 2003a: 82).

