



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

BALANCE DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO DEL PERÍODO 2012-2015

Bogotá, D. C., abril de 2017

DEFENSOR DEL PUEBLO

Carlos Alfonso Negret Mosquera

VICEDEFENSOR DEL PUEBLO

Jorge Enrique Calero Chacón

SECRETARIO GENERAL

Juan Manuel Quiñones Pinzón

DEFENSOR DELEGADO**PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA**

Mauricio Redondo Valencia

ISBN 978-958-8895-44-4

Autores**PARTE I****CORRESPONSABILIDAD Y GESTIÓN TERRITORIAL DE LA ATENCIÓN
AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL PERÍODO 2012 A 2015**

Edwin Manuel Tapia Góngora

Profesional Especializado Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

PARTE II**GESTIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN EN EL PERÍODO 2012-2014****Seguimiento sobre la gestión territorial en Antioquia de las políticas de atención
al desplazamiento**

Ricardo Andrés Ruiz Palacio

Asesor de Desplazamiento

Doris del Socorro Giraldo Aguirre

Defensora Comunitaria-Occidente Antioqueño

Sandra Patricia Salazar Noreña

Defensora Comunitaria-Oriente Antioqueño

**Estudio especial. Análisis Auto 251 de 2008-situación de los derechos fundamentales de niños,
niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado. Granizal-Bello**

Equipo Casa de los Derechos de Granizal-Bello

Sergio Espitia Granados

Profesional administrativo

Daniela Londoño Díaz

Profesional sicosocial

Fabian Eduardo Martínez Giraldo

Defensor comunitario

Ricardo Andrés Ruiz Palacio

Asesor de Desplazamiento

**Situación de desplazamiento forzado y políticas públicas de prevención y protección
en el departamento de Arauca**

Sandra Constanza Contreras Rodríguez

Defensora Comunitaria Frontera Arauca

Luis Alfonso Burgos González

Defensor Comunitario

Seguimiento de políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento en el departamento del Cesar

Juan Carlos Corrales Rivera

Defensor Comunitario Frontera Cesar

Elvia Graciela Cuadro Pizarro

Defensora Comunitaria Sierra Nevada y Serranía del Perijá

Ingrid Genith Ospino González

Asesora de Desplazamiento

Seguimiento a las políticas públicas en los municipios de la rivera del Río Magdalena en el departamento del Magdalena

Einer Assnar López Díaz

Defensor Comunitario Magdalena

Seguimiento de políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento en Nariño

Sandra Margarita Osejo Ortega

Defensora Comunitaria

Seguimiento de políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento en Santander

Jazmín Cantillo Jiménez

María Eugenia Osorio Trujillo

Lucy Stella Pabón Dulcey

Defensoras Comunitarias

Seguimiento a la gestión de las políticas públicas territoriales de atención al desplazamiento forzado en el departamento de Sucre

Diana María Meza Meneses

José Luis Rodríguez Mogollón

Defensores Comunitarios

Seguimiento de políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento en San Andrés y Santa Catalina

Luz Viana Christopher Britton

Defensora Comunitaria

Seguimiento sobre la gestión territorial en Vaupés de las políticas de atención

Aura Milena Upegui Olaya

Defensora Comunitaria

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 14 |
| Parte I | 20 |
| Corresponsabilidad y gestión territorial de la atención al desplazamiento forzado en el período 2012 a 2015 | 20 |
| 1. PRINCIPALES REFERENCIALES QUE OPERAN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA | 24 |
| 1.1. Goce efectivo de derechos | 26 |
| 1.2. Enfoque gubernamental de Asistencia Social (AS) | 32 |
| 1.3. Tensión entre los referenciales de asistencia social y goce efectivo de derechos | 35 |
| 2. DINÁMICAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO ENTRE 2004 A 2015 | 37 |
| 2.1. Organización para la gestión de servicios mediante descentralización | 40 |
| 2.2. Organización multisectorial y multinivel | 50 |
| 3. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO Y SU EFECTO EN LOS DERECHOS A GARANTIZAR | 53 |
| 3.1. Recursos disponibles para la atención territorial al desplazamiento. Período 2004-2015 | 53 |
| 3.2. Efectos de la estructura financiera en la oferta municipal de servicios para la población en situación de desplazamiento | 57 |
| 4. DINÁMICAS DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 58 |
| 4.1. Activación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia | 63 |
| 4.2. Diversidad institucional y relaciones intergubernamentales | 70 |
| 5. GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO EN EL PERÍODO 2012-2015 | 72 |
| 5.1. Dinámicas de la gestión de los Planes de Acción Territorial | 72 |
| 5.2. Fortalecimiento de la gestión territorial de atención a las víctimas | 75 |
| 6. REFLEXIONES FINALES SOBRE LAS ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES | 85 |
| 6.1 Reflexiones finales | 85 |
| 6.2. Posibles caminos sobre diseños en los gobiernos territoriales que permitan el goce efectivo de derechos | 88 |

| | | | |
|--|------------|---|------------|
| Parte II | 92 | | |
| Gestión de políticas territoriales de atención en el período 2012-2014 | 92 | | |
| SEGUIMIENTO SOBRE LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | 95 | | |
| 1. DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA SUBREGIÓN DEL VALLE DE ABURRÁ | 96 | | |
| 1.1. Generalidades | 97 | | |
| 1.2. Dinámica territorial del conflicto | 99 | | |
| 1.3. Actores armados y lógicas de actuación de los mismos | 105 | | |
| 1.4. Prospectiva y valoración del riesgo | 109 | | |
| 1.5. Dinámica del desplazamiento forzado | 111 | | |
| 1.6. Desplazamiento forzado intraurbano en el municipio de Medellín | 118 | | |
| 1.7. Valoración de la política pública de atención integral a la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado | 120 | | |
| 2. DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA SUBREGIÓN DEL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO | 124 | | |
| 2.1. Generalidades | 125 | | |
| 2.2. Dinámica territorial del conflicto | 131 | | |
| 2.3. Actores armados | 136 | | |
| 2.4. Prospectiva y valoración del riesgo | 138 | | |
| 2.5. Dinámica del desplazamiento forzado | 140 | | |
| 2.6. Casos emblemáticos | 144 | | |
| 2.7. Valoración de la política pública de atención integral a la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado | 145 | | |
| 2.8. Fases de atención de la política pública de atención integral a la población desplazada | 152 | | |
| 2.9. Consideraciones finales | 156 | | |
| 2.10. Víctimas de desplazamiento forzado masivo | 157 | | |
| 3. DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA SUBREGIÓN REGIÓN DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO | 159 | | |
| | | 3.1. Caracterización de la zona de intervención y del desplazamiento forzado | 159 |
| | | 3.2. Dinámica territorial del conflicto y el desplazamiento forzado | 164 |
| | | 3.3. Identificación y análisis de la estructura dispuesta para la atención al desplazamiento forzado | 176 |
| | | 3.4. Análisis de la articulación entre las políticas territoriales de atención a la población desplazada. | 187 |
| | | 3.5. Análisis de la gestión presupuestal: asignación del presupuesto a la política de atención al desplazamiento vigencia 2012-2015. | 190 |
| | | 4. ESTUDIO ESPECIAL. ANÁLISIS AUTO 251 DE 2008-SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO. GRANIZAL-BELLO. | 204 |
| | | 4.1. Vida y supervivencia/Derecho a la salud | 207 |
| | | 4.2. Educación y desarrollo | 221 |
| | | 4.3. Ciudadanía y participación/derecho a la identidad | 225 |
| | | 4.4. Protección/Derecho a la integridad personal | 227 |
| | | Avances y deficiencias en el campo de la salud para la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento forzado | 234 |
| | | ANEXO. RESPUESTAS BRINDADAS POR LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE LA REGIÓN DEL VALLE DE ABURRÁ EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO | 236 |
| | | SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA | 283 |
| | | 1. CARACTERIZACIÓN DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA | 284 |
| | | 1.1. Dinámica del desplazamiento forzado desde 2002 al 2014 | 284 |
| | | 1.2. Caracterización del desplazamiento en el departamento de Arauca | 288 |
| | | 1.3. Caracterización del desplazamiento en las comunidades indígenas del departamento de Arauca. Contexto actual de los pueblos indígenas de Arauca víctimas de desplazamiento forzado y del conflicto armado | 290 |
| | | 1.3.2. Comunidades indígenas del pueblo Betoy | 297 |
| | | 1.4. Crisis en zona de frontera | 303 |
| | | 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA | 309 |
| | | 2.1. Proyectos de inversión departamental en atención al desplazamiento entre 2012-2014 | 309 |

| | |
|---|------------|
| 2.2. Estructura institucional territorial dispuesta para la atención al desplazamiento forzado de las comunidades indígenas víctimas del departamento de Arauca | 312 |
| 2.3 Revisión de algunos proyectos y respuestas institucionales a las comunidades indígenas víctimas 2013-2014 nacionales y territoriales en función del cumplimiento a las órdenes de los Autos 004/2009 y 382/2010 | 317 |
| 2.4. Estado actual de los planes de reubicación y retorno de las comunidades indígenas desplazadas del departamento de Arauca y las medidas de restitución y reparación acompañadas por la UARIV | 330 |
| 2.5. Planes territoriales y proyectos para población víctima del desplazamiento forzado | 333 |
| 3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO DE ARAUCA DEL PERÍODO 2012-2015 | 356 |
| 4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA EN ARAUCA | 364 |
| 4.1 Participación de las OPD y organizaciones de víctimas indígenas del departamento de Arauca en las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas | 366 |
| 5. CONCLUSIONES | 367 |
| 5.1. Algunas conclusiones y reflexiones sobre el impacto de los programas, proyectos y recursos para la atención de las comunidades y pueblos indígenas víctimas del departamento de Arauca | 367 |
| SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR | 371 |
| 1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO | 373 |
| 1.1. Dinámicas de desplazamiento forzado entre 1985-2014 | 373 |
| 1.2. Dinámica de la situación de riesgos y gestión de la prevención | 378 |
| 2. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE DESARROLLO CON LAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DEL PERÍODO 2012-2015 | 380 |
| 2.1. Articulación a nivel de los municipios del departamento | 383 |
| 3. BALANCE DE LA GESTIÓN EN ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 385 |
| 3.1. Balance sobre situación de goce efectivo de derechos y componentes de política | 386 |
| 3.2. Registro | 388 |
| 3.3. Ayuda humanitaria | 389 |
| 3.4. Indemnizaciones | 390 |
| 3.5. Restitución de tierras | 390 |

| | |
|---|------------|
| 3.6. Subsidios de vivienda | 392 |
| 3.7. Salud | 392 |
| 3.8. Educación | 392 |
| 3.9. Seguridad | 393 |
| 3.10. Definición de la situación militar. Entrega de la libreta militar | 393 |
| 4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA | 395 |
| 4.1. Dinámicas de la participación de las organizaciones de población desplazada | 395 |
| 5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 397 |
| 5.1. Asignación presupuestal | 397 |
| 6. ESTUDIO ESPECIAL. SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA Y EL PUEBLO YUKPA EN LA SERRANÍA DEL PERIJÁ Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS | 399 |
| 6.1. Situación de derechos humanos | 399 |
| 6.2. Balance del ejercicio del derecho a la participación | 408 |
| 6.3. Estructura institucional para la atención a los pueblos indígenas | 409 |
| 7. ANÁLISIS DE COYUNTURA. CRISIS HUMANITARIA EN LA FRONTERA CON VENEZUELA DE 2015 | 411 |
| 7.1. Gestiones defensoriales | 412 |
| 7.2. Situación de derechos de los colombianos deportados y que regresaron | 413 |

| | |
|---|------------|
| SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA RIVERA DEL RÍO MAGDALENA EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA | 415 |
| 1. CARACTERIZACIÓN DEPARTAMENTAL DEL DESPLAZAMIENTO | 416 |
| 1.1. Contexto político-económico del departamento | 416 |
| 1.2. Dinámicas de desplazamiento forzado en el departamento del Magdalena (municipios de la Zona Bananera, centro y ribera del río Magdalena) | 419 |
| 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 425 |
| 2.1. Análisis de la gestión de los Planes de Acción Territorial | 425 |
| 2.2. Situación de las relaciones intergubernamentales | 427 |

| | |
|--|------------|
| 3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015 | 429 |
| 3.1. Coordinación de las políticas | 429 |
| 4. EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) | 431 |
| 4.1. Operación de las Mesas Territoriales de Participación de Víctimas | 431 |
| 5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL | 433 |

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN NARIÑO

| | |
|---|------------|
| 1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO | 434 |
| 1.1. Dinámicas del desplazamiento | 434 |
| 1.2. Desplazamientos masivos | 437 |
| 1.3. Comunidades confinadas y resistentes | 438 |
| 1.4. Principal causa de la vulneración de derechos y el desplazamiento | 441 |
| 1.5. Principales afectaciones presentadas en las comunidades por el desplazamiento forzado | 444 |
| 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 446 |
| 2.1. Operatividad de la institucionalidad territorial y nacional | 446 |
| 2.2. Problemas y avances en materia de coordinación intergubernamental para la operación de las políticas de atención | 449 |
| 3. ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015 | 454 |
| 3.1. Articulación entre políticas | 454 |
| 4. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL | 456 |
| 4.1. Fuentes de financiación de la política territorial | 456 |
| 4.2. Dinámica de la gestión presupuestal | 459 |
| 5. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA | 461 |
| 5.1. El ejercicio del derecho a la participación entre 2012-2014 | 461 |
| 5.2. Situación de las Mesas de Participación Efectiva | 462 |
| 6. CONCLUSIONES | 464 |

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN SANTANDER

| | |
|---|------------|
| 1. SITUACIÓN Y DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SANTANDER | 466 |
| 1.1. Magnitud del desplazamiento | 466 |
| 1.2. Dinámica de desplazamiento en 2014 | 469 |
| 2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL TERRITORIAL DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, SAN GIL, VÉLEZ Y OTROS MUNICIPIOS DE SANTANDER | 472 |
| 2.1. Análisis del funcionamiento de la institucionalidad territorial | 474 |
| 2.2. Relaciones intergubernamentales para la gestión de las políticas de atención. Coordinación nación/territorio y territorio/territorio | 481 |
| 3. ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015 | 490 |
| 3.1. Articulación a nivel municipal | 490 |
| 3.2. Análisis del nivel departamental | 497 |
| 4. PARTICIPACIÓN DE LAS OPD Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA | 506 |
| 4.1. Dinámicas de ejercicio del derecho a la participación | 506 |
| 4.2. Balance sobre el ejercicio efectivo del derecho a la participación | 510 |
| 5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN | 517 |
| 5.1. Gestión municipal | 517 |
| 6. CONCLUSIONES | 534 |
| 6.1. Sobre la operatividad de la institucionalidad territorial para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado | 534 |
| 6.2. Recomendaciones | 538 |

SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SUCRE

| | |
|--|------------|
| 1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 545 |
| 1.1. Subregiones del departamento de Sucre | 545 |
| 1.2. Situación de desplazamiento | 547 |
| 1.3. Principales zonas y situaciones de riesgo de desplazamiento forzado | 554 |

| | |
|---|------------|
| 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE | 560 |
| 2.1. Prevención, protección y garantías de no repetición | 560 |
| 2.2. Política de ayuda humanitaria | 563 |
| 2.3. Balance de las políticas de retornos y reubicaciones | 564 |
| 2.4. Restitución de tierras | 564 |
| Sentencias de restitución de tierras emitidas en el departamento de Sucre. Período 2013-2014 | 566 |
| 2.5. Balance de la gestión de las políticas en materia de estabilización y consolidación socioeconómica | 568 |
| 3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL PERÍODO 2012-2015 | 571 |
| 3.1. Articulación a nivel departamental | 571 |
| 3.2. Estructura de políticas a nivel municipal | 576 |
| 4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA | 582 |
| 4.1. Dinámica de la participación de las Organizaciones de Víctimas del Departamento | 582 |
| 4.2. Organizaciones de Víctimas (OV) inscritas 2014 municipios focalizados | 584 |

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN SAN ANDRÉS Y SANTA CATALINA

| | |
|---|------------|
| 1. DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EL DEBATE MIGRATORIO EN SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA | 589 |
| 1.1. Tensión entre la atención al desplazamiento frente a las condiciones de habitabilidad del archipiélago | 591 |
| 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO | 598 |
| 2.1. Balance de la Comisión Regional del Ministerio Público para la Justicia Transicional (CRMPJT) | 599 |
| 3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y EL PLAN DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DEL PERÍODO 2012-2015 | 601 |
| 3.1. Políticas territoriales | 601 |
| 3.2. Tensiones entre marcos de políticas | 602 |

| | |
|--|------------|
| 4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA | 607 |
| 4.1. Dinámicas de la Mesa de Participación Efectiva Departamental | 607 |
| 5. CONCLUSIONES | 609 |

SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN EN EL DESPLAZAMIENTO DE VAUPÉS

| | |
|---|------------|
| 1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS | 612 |
| 1.1. Descripción y análisis de la situación de desplazamiento forzado y otras vulneraciones a los derechos humanos | 612 |
| 1.2. Problemas en el departamento del Vaupés en materia de derechos Humanos y su respectiva situación institucional | 617 |
| 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS | 620 |
| 2.1. Actores institucionales responsables de la política | 620 |
| 2.2. Dinámicas de gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado en el departamento del Vaupés | 624 |
| 3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015 | 626 |
| 3.1. Articulación entre los instrumentos de atención y los de desarrollo territorial | 627 |
| 3.2. Coordinación nación/nación y nación/territorio | 635 |
| 4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA | 637 |
| 4.1. Organizaciones de población desplazada | 637 |
| 4.2. Ejercicio del derecho a la participación | 640 |
| 5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL | 643 |
| 5.1. Dinámicas de la gestión presupuestal | 643 |
| 5.2. Caracterización de la inversión en atención a población desplazada | 644 |
| 6. PROBLEMAS REGIONALES | 646 |

Introducción

Cuando se analizan los servicios y bienes que reciben los ciudadanos, las comunidades y grupos étnicos, como materialidad concreta de los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes, se hace visible que el alcance de los derechos no solo se define por los marcos normativos que prescriben obligaciones sino que es necesario aproximarse a la producción administrativa que de ellos se genera en los despachos de las entidades estatales.

Desde esta perspectiva, toma especial relevancia el papel que desempeñan las regiones y los gobiernos territoriales¹ como escenarios en los cuales se materializan los derechos de la población desplazada.

Al respecto, en 1997, la Ley 387 reconoce la importancia del ámbito territorial y asigna a los gobiernos municipales una serie de competencias específicas en materia prevención, atención humanitaria inmediata² manejo de los desplazamiento masivos³, retornos y reubicaciones (en el marco de planes coordinados con los entes nacionales).

En 2004, la Corte Constitucional con la sentencia T-025 fija la obligación de impulsar procesos de *fortalecimiento institucional* de los gobiernos territoriales para ejecutar sus funciones para la atención a la población desplazada por la violencia.

El fortalecimiento implica adelantar acciones que resuelvan las *problemáticas territoriales* de la atención a la población en situación de desplazamiento.

Las *problemáticas territoriales* son una serie de barreras institucionales en las entidades nacionales y territoriales, originadas en los diseños institucionales y gestión

.....
1 La noción de gobiernos y entidades territoriales es el término genérico con que se denota en Colombia a las Alcaldías, Gobernaciones departamentales, Distritos y Resguardos Indígenas. En este orden, por entidad o gobierno territorial se entenderá en este texto, el ordenamiento político-administrativo que asumen las administraciones públicas subnacionales o regionales de gobierno en Colombia. Sobre la organización territorial de la rama ejecutiva del poder público colombiano ver al respecto: Congreso de la República de Colombia. "Ley 489". Bogotá. 1998.

2 Corresponde a los servicios en materia de asistencia en alojamiento temporal, alimentación, servicio de salud, atención psicológica, entre otras, que prestan los municipios en las horas y días siguientes al desplazamiento forzado mientras se decide la inclusión o no en el Registro Único de Víctimas.

3 Según el artículo 45 del Decreto 4800 de 2011, un desplazamiento masivo es aquel evento de expulsión en el cual se ven afectadas de manera conjunta 10 o más familias o 50 o más personas.

de los programas de atención, que no permiten el restablecimiento de derechos de las personas en riesgo y situación de desplazamiento.

Las *problemáticas territoriales* más visibles son: 1. Finanzas; 2. Planeación de la atención (diseño de planes específicos en prevención, atención y restablecimiento de derechos); 3. Sistemas de información, indicadores de resultado e impacto y; 4. Capacitación del personal en materia de derechos humanos y las competencias de las entidades territoriales.

Desde 2005, la Corte Constitucional ha venido decantando las *problemáticas territoriales* en los autos de seguimiento de la sentencia T-025 números 177 de agosto de 2005, 266 de septiembre de 2006, 052 de febrero de 2008, 07 de enero de 2009, 314 de octubre de 2009, 382 de diciembre de 2010, 383 de 2010, 174 de agosto de 2011, 116A de mayo de 2012, 099 de mayo de 2013 y 011, 073 y 074 de marzo de 2014.

A partir de 2012, el Gobierno nacional viene adoptando una serie de políticas en materia de coordinación nación/territorio (también denominadas de Corresponsabilidad desde el marco de la Ley 1448 de 2011), centradas en 4 asuntos: en 4 asuntos: 1. Medidas para fortalecer la capacidad de diseño de instrumentos de planeación como el Plan de Acción Territorial (PAT); 2. El reporte a sistemas de información Formulario Único Territorial (FUT) y Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno; 3. Cofinanciación nacional a proyectos que postulen los gobiernos territoriales a las convocatorias a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y; 4. Ejercicios de territorialización de la inversión nacional a las regiones.

Las gestiones adelantadas buscaron adecuar la institucionalidad territorial para cumplir las funciones que les fueron asignadas en la Ley 1448 de 2011; sin embargo, estas medidas no apuntan a modificar las barreras institucionales que originaron el ECI como: las limitaciones técnicas en la capacidad de gestión de programas y proyectos en restablecimiento por los gobiernos subnacionales, las barreras para unas fluidas y contextualizadas relaciones intergubernamentales, la adopción de políticas que contribuyan al ejercicio del derecho a la participación o contar con una estructura financiera específica para la atención a las víctimas.

Frente a esto último, es menester mencionar que los gobiernos municipales soportan un poco más del 51% de su gasto en atención al desplazamiento con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual es un esquema definido hace 15 años, mediante la Ley 715 de 2001, para gestionar las competencias en materia de

descentralización asignadas por la Constitución de 1991, como continuación del proceso descentralizador iniciado a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado; pero éste no es un esquema diseñado para financiar procesos de restablecimiento de víctimas del conflicto armado.

La dependencia del gasto en víctimas en los recursos del SGP explica por qué las principales ofertas de servicios a nivel municipal corresponden a campos que se pueden financiar con estas transferencias (salud, educación, alimentación escolar, saneamiento básico), dejando de lado el acceso a derechos clave para la estabilización socioeconómica: vivienda, generación de ingresos, tierras, retornos y reubicaciones, restitución de tierras, enfoques diferenciales, así como el fortalecimiento de las Mesas de Participación Efectiva y las Personerías para el desarrollo del derecho a la participación y el control a la gestión. Estos campos solo se realizan cuando las entidades territoriales logran logran financiamiento mediante las convocatorias nacionales de proyectos de inversión.

En suma, entre 2012 y 2015 no se modificó la estructura financiera municipal para la Estabilización Socioeconómica, ésta siguió dependiendo de las convocatorias nacionales; por otra parte, dado que la atención se soporta en proyectos de inversión anclados a los planes de desarrollo territorial, no se logró un marco de políticas que supere la vigencia de un periodo de gobierno, lo cual habría facilitado construir una oferta estable -de mediano plazo- para atender las obligaciones derivadas de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y superar el ECI.

Por otra parte, si bien se ha avanzado en una mayor regularidad en el diligenciamiento de los diversos sistemas de información nacional, no ha sido visible cómo estos, y las diversas encuestas de verificación de derechos producidas entre 2013-2014 por la UARIV-DANE y la Contraloría General de la República y el -CID de la Universidad Nacional (RUSICST, Tablero PAT, entre otros), han proveído insumos para la toma de decisiones y el reajuste de políticas, y no sólo como mecanismos de control de la gestión territorial.

Este último escenario, es menester mencionar las debilidades que persisten para avanzar a una participación de las víctimas que vaya más allá de la mecánica de elección de los integrantes de las Mesas de Participación Efectiva y la asistencia a las sesiones estatutarias de los Comités de Justicia Transicional.

En efecto, las medidas adoptadas para fortalecer la participación territorial se han concentrado en la denominada participación institucional ordenada alrededor de las Mesas de Participación Efectiva; sin embargo, fuera de los mecanismos para la elección

de los integrantes de las de éstas, los avances, así como los incentivos para la movilidad de parte de los integrantes de estas mesas, los avances en el fomento de la participación efectiva son precarios, aún subsisten barreras para el acceso a la información de la gestión municipal y departamental con el fin de hacer control, seguimiento y evaluación social de la gestión, y los escenarios autónomos de discusión son limitados, por lo que las mesas de participación tienden a moverse en función de la agenda que les fija la UARIV –principal financiador de estas instancias–, y persiste la desconexión entre las mesas municipales, departamentales y nacionales.

En suma, las medidas tomadas han contribuido a crear una institucionalidad orientada a la participación consultiva, pero en el proceso se ha terminado por *burocratizar* estos espacios, y las políticas de fortalecimiento no cubren a las organizaciones de víctimas no representadas en las mesas de participación, las cuales no son el único escenario de organización social de las víctimas, organización y participación social de las víctimas..

Por otra parte, las limitaciones para ejercer el derecho a la participación no solo es un asunto de un derecho fundamental, es un cuello de botella para mejorar los procesos de toma de decisiones dado que limita el acceso de la institucionalidad del gobierno a tener información de primera mano que le permita mejores diseños de política, (programas, proyectos, criterios de acceso, etc.) para que éstos respondan de manera más clara a las particularidades del territorio y las poblaciones objeto de la política, permitiendo la materialización de los enfoques diferenciales, reduciendo el número de casos en los cuales la oferta de servicios –como en el caso de los proyectos de generación de ingresos y vivienda– se adecuen a las demandas y a la cultura de las comunidades.

En suma, entre 2012 a 2015 se adoptaron medidas que han contribuido a mejorar aspectos del diseño de instrumentos de planeación territorial y el reporte de la información; sin embargo, dado que corresponden a políticas de Gobierno, no hay garantía de continuidad con el cambio de una administración a otra –como en el caso del Decreto 2460 de 2015–; además, estas medidas (decretos, resoluciones, programas) no tocan variables de orden estructural, lo cual explica la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia territorial, como se demostrará a lo largo de este documento.

Los análisis y estudios regionales que se presentan a continuación son el resultado de las labores de verificación de derechos desarrollados entre 2012 a diciembre de 2015 por los equipos de profesionales de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, estos corresponden a la segunda fase del proceso de seguimiento de las políticas territoriales que se inició con la solicitud de la Corte Constitucional a

la Defensoría del Pueblo con el fin de emitir concepto sobre la respuesta territorial, la cual quedó consignada en el Auto del 24 de mayo de 2012. De dicho pronunciamiento se originó un informe entregado a la Corte Constitucional en agosto de 2012⁴, cuyas principales variables de seguimiento se continúan en este informe.

El análisis surge del desarrollo de las siguientes dos estrategias:

1. Análisis de normas, documentos de política nacional y territorial de fortalecimiento territorial e informes de gestión elaborados entre 2012 a 2015. Este acervo de documentos fue analizado bajo el modelo denominado "Gestión por políticas"⁵, el cual permitió hacer inferencias acerca de referenciales y estructuras de gestión del orden financiero y organizacionales y sus efectos en materia de goce efectivo de derechos y eliminación de las barreras del ECI territorial.
2. Estudios de caso, los cuales surgen de la recopilación y análisis de las informaciones sobre fallas y dinámicas locales y departamentales de atención a las comunidades en riesgo de desplazamiento y situación de desplazamiento, que fueron elaborados por los profesionales regionales de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ubicados en las Defensorías Regionales del Pueblo⁶.

.....

4 El informe de seguimiento a las políticas territoriales del periodo 2008-2011 corresponde al análisis del balance de la gestión de los antiguos Planes Integrales Únicos e implicó también la valoración de las medidas de los Gobiernos nacional y territorial para cumplir con el Auto 383 de 2010. El informe fue entregado en agosto de 2012, posteriormente fue publicado en febrero de 2013 con el título de "Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los autos de la sentencia T-025 de 2004". El documento está disponible en https://www.academia.edu/4975926/ANALISIS_DE_LAS_POLITICAS_PUBLICAS_DE_ATENCION_AL_DESPLAZAMIENTO_FORZADO_POR_LOS_GBIERNOS_TERRITORIALES_PIU_2008-2011

5 Tapia Góngora, Edwin. "Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública". Revista *Pensamiento Jurídico* N°. 34. Especial dedicado a Derechos, Constitución y Política pública. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencia Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS). Bogotá. Colombia. Mayo-agosto de 2012. Disponible en https://www.academia.edu/4943010/Gestion_por_politicas

6 Los equipos regionales de atención especializada están constituidos por profesionales de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada que se desempeñan como Asesores de Desplazamiento y Defensores Comunitarios. Estos profesionales hacen presencia en las zonas más apartadas de la geografía nacional donde se ubican las comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento, allí ellos prestan servicios de orientación, promoción de derechos, acompañamiento frente a procesos de restablecimiento e intervienen para mitigar o eliminar los riesgos de vulneración de derechos y las barreras de acceso a los programas gubernamentales de atención.

Los documentos base del análisis fueron: Planes de Acción Territorial, Planes de Desarrollo, informes de gestión del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) del período 2012-2015, actas de reuniones de los Comités de Justicia Transicional e informes de misiones de observación, entre otros.

El documento está dividido en dos partes:

1. En la primera parte se aborda una reflexión sobre las dinámicas, estructuras de gestión y políticas nacionales aplicadas al fortalecimiento a los gobiernos municipales entre los años 2004 a diciembre de 2015.
2. En la segunda parte, se consignan los resultados de 9 estudios regionales en los que se hizo seguimiento a la gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado entre los años 2012 a 2014.

Parte I

Corresponsabilidad y gestión territorial de la atención al desplazamiento forzado en el período 2012 a 2015

Por Edwin Manuel Tapia Góngora

Los gobiernos territoriales, en particular, los municipios en desarrollo de las competencias en materia de atención a la población en riesgo y situación de desplazamiento asignadas por las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, los decretos 250 de 2005, 790 de 2012 y 2460 de 2015, deben generar una serie de políticas, presupuestos, planes y estructuras de gestión para la atención a la población desplazada.

No obstante las diferencias regionales y de poblaciones a atender en cada territorio, el ordenamiento del antiguo Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV) y el actual Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) desconoce la *diversidad institucional territorial* de cada gobierno subnacional, lo cual está conllevando a que cada ente territorial deba replicar las estructuras y esquemas de gestión nacionales.

Los municipios adoptan el modelo del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV), que hasta 2011 era el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CMAIPDV), hoy reemplazado por los Comités de Justicia Transicional (CJT).

Así mismo, cada ente, independiente de su capacidad fiscal, debe adoptar planes de gestión vigentes por 4 años, con lo que se replicaba la herramienta del Plan Nacional de Atención, que en lo territorial se denominó como Plan Integral Único (PIU), reemplazado a partir de 2012 por los Planes de Acción Territorial (PAT).

No obstante las anteriores estructuras normativas y organizacionales, no se fijó cómo soportar esas pesadas estructuras de gestión, pues en el plano de las finanzas, los PIU y ahora los PAT no tienen recursos adicionales a los que tenían asignados los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización de las décadas de los ochenta y los noventa, por lo que el grueso de programas y proyectos de atención al desplazamiento, que ahora se engloban bajo el rótulo de víctimas, corresponde a aquellos que hacen parte de los rubros financiados por la Ley de Descentralización 715 de 2001⁷.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que en campos de política propios de la Estabilización Socioeconómica como vivienda, generación de ingresos, procesos de retorno o la adopción de enfoques diferenciales, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas para la realización de estos derechos.

Las iniciativas de gasto en estabilización socioeconómica contenidas en los planes de desarrollo territorial tienen ejecuciones magras y, en particular, los municipios de categorías 3 a 6, para contar con recursos en esta materia deben entrar a *concurrir* en las convocatorias nacionales o intentar que sean *priorizados* en los programas nacionales, es decir, no hay recursos regulares para adelantar un plan integral de restablecimiento, dado que para el grueso de los entes municipales no hay la financiación está incompleta.

Pese a lo anterior, no se desconoce el peso que tiene en la gestión territorial del desplazamiento la llamada *voluntad política*, lo que se busca denotar es que hay factores de orden institucional que limitan y crean sesgos en los resultados de la gestión que presentan los entes territoriales en atención al desplazamiento.

Por otra parte, la adopción en todos los niveles de Gobierno de discursos administrativos o referenciales de política pública centrados en describir la gestión adelantada, pero no en fijar los resultados e impactos de las políticas ejecutadas, contribuye a no dilucidar la efectividad de las políticas que se vienen adoptando.

7 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. "Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los autos de la sentencia T-025 de 2004". Imprenta Nacional. Bogotá, junio de 2013.

En efecto, todas las entidades públicas adoptan una retórica cuantitativa que enfatiza en los medios diseñados o empleados (normas expedidas, actividades, planes y personal), es decir, se centran en los números o cifras de coberturas y presupuestos asignados o ejecutados.

Al respecto, Jaramillo establece:

"Esta forma de argumentación y legitimación mediante las cifras, como ha demostrado Stanford (2004), tiene una finalidad política clara y es la de visibilizar estadísticamente la problemática que el gobierno quiere reconocer y atender oficialmente desde la política pública, sobre la base de conceptualizaciones y metodologías restringidas o al menos no tan amplias como exige un fenómeno como este.

*Restricciones que van desde la conceptualización sobre la condición de desplazado (por ejemplo, desconocimiento del estatus de desplazados para quienes huyen de zonas de fumigación de cultivos o quienes retornan rápidamente, o personas que son reclutadas forzosamente, o personas que solicitan no ser incluidas por temor a ser visibilizados como objetivos militares, entre otros, o personas que se desplazan forzosamente dentro de una ciudad), hasta los períodos reportados, estimaciones y sitios en los que se efectúan y validan los registros"*⁸.

En resumen, entre el momento en que se institucionaliza el desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997) y su integración al marco general de atención y reparación a las víctimas (Ley 1448 de 2011), los niveles de Gobierno nacional, territorial, incluso las agencias internacionales que operan en este campo, desarrollan de manera autónoma (o desarticulada, según el punto de vista) una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los planes de desarrollo y las agendas de cooperación.

La figura del SNAIPDV no operó como un esquema que articulara los esfuerzos adelantados por las administraciones públicas y organizaciones no estatales, por ende, este sistema devino en un postulado legal y figura retórica para presentar informes al Congreso de la República y la Corte Constitucional.

8 Jaramillo Marín, Jefferson. "La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas". Contenido en Revista "Tabula Rasa. [en línea] Bogotá, no. 6. Ene-jun. 2007. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n6/n6a14.pdf> Acceso: mayo de 2016.

Dado este contexto, el siguiente estudio se centra en el nivel municipal, en razón de que es en este escenario donde se juega en concreto la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y el restablecimiento de derechos tanto de las comunidades en riesgo como de las que se encuentran en situación de desplazamiento.

Este documento está organizado en 5 partes:

1. Referenciales de política, con este apartado se busca enunciar los principales enfoques de las políticas gubernamentales nacionales y territoriales de atención al desplazamiento, tomando como punto de partida la emisión de la sentencia T-025 de 2004.
2. Dinámicas de las estructuras de gestión territorial⁹ para la atención al desplazamiento forzado entre 2004 y diciembre de 2015.
3. Análisis de la estructura financiera territorial para la atención al desplazamiento forzado y sus efectos en los derechos que a nivel municipal se pueden garantizar;
4. Dinámicas de la gestión de políticas territoriales para la atención al desplazamiento forzado;
5. Gestión de los gobiernos municipales para la atención al desplazamiento en el marco de la Ley 1448 de 2011. En este apartado se analiza los avances y dificultades que tuvieron los gobiernos municipales del período 2012-2015 para implementar programas y proyectos para las personas en situación de desplazamiento.

Esta coyuntura es significativa, en razón de que coincidió con el primer año de mandato de las administraciones locales, con el primer año de implementación de la Ley 1448, lo cual llevó a que muchas gestiones implicaran aprendizajes sobre la marcha.

6. Reflexiones finales sobre retos de los diseños en las políticas de los gobiernos municipales para avanzar hacia el goce efectivo de derechos en el contexto del posconflicto.

9 En este documento, se entenderá por estructura el conjunto de relaciones "relativamente" estables del orden financiero, procedimental y organizacional al interior de las entidades públicas.

1. PRINCIPALES REFERENCIALES QUE OPERAN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

En la gestión de una política pública existe una serie de imágenes mentales o discursos dominantes a partir de los cuales se diseñan las políticas públicas.

Esas imágenes se denominan referenciales de política¹⁰, a partir de estos las entidades públicas y actores no estatales (como las ONG) construyen las representaciones sobre el problema social a intervenir y con ocasión de estas, diseñan programas, proyectos y argumentan sobre los resultados de las políticas públicas, esto con el fin de realizar los valores e intereses que materializan dicho referencial.

En los procesos de políticas públicas no existe un solo referencial que domine el proceso, sino que hay una diversidad de discursos, algunos de los cuales pueden ser antagónicos. Y la atención al desplazamiento no es la excepción.

En efecto, a partir de 1997 con ocasión de la Ley 387 de 1997 las políticas de atención al desplazamiento forzado se estructuraron sobre cinco grandes referenciales de política:

1. Securitario y pedagogía en derechos humanos, para los programas de prevención y proyección;
2. Atención de emergencias y desastres naturales, para el diseño de los esquemas de Atención Humanitaria de Emergencia;
3. Inversión Social (entrega directa de bienes públicos) y Asistencia Social, para los programas de estabilización y consolidación socioeconómica.

A partir de 2004, con ocasión de la sentencia T-025 se fortalece el referencial de Goce Efectivo de Derechos, el cual siempre estuvo presente en el escenario de discusión pública, en particular, a partir de los diversos fallos de tribunales que desde mediados de los noventa empiezan a proteger los derechos de las personas desplazadas; sin embargo, es con ocasión del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que establece

10 Tapia Góngora, Edwin Manuel. "Análisis de las implicaciones en materia de goce efectivo de derechos de los modelos administrativos definidos para ejecutar una política pública de derechos humanos: el caso de la gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado por los gobiernos territoriales en el período 2004-2011". Contenido en revista *"Pensamiento Jurídico"* 39. Teoría y garantía de los Derechos. Enero-junio". Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, mayo de 2014.

la sentencia T-025, que empieza a tomarse como eje argumental de los procesos de diseño y gestión de las políticas gubernamentales.

Con ocasión de los autos de seguimiento de la sentencia T-025 se enriquece el marco de referenciales con la inclusión de 2 nuevos discursos, a saber: participación efectiva y enfoques diferenciales.

En el año 2011, en el marco de la adopción la Ley 1448 de 2011, que introduce en los diseños de política los referenciales de reparación, restitución de tierras y memoria histórica.

No obstante estos avances, progresivamente las políticas fueron gravitando sobre una parte de estos referenciales, por lo que algunos de ellos quedaron circunscritos a unos campos sectoriales (Mesas de participación efectiva), y procesos puntuales de política (diseño de planes de salvaguarda, programas para sujetos de especial protección constitucional)¹¹.

En este marco, en este capítulo se hará una aproximación a solo dos referenciales sobre los cuales gira hoy la discusión sobre restablecimiento de derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento se considera, y por ende, cuyo análisis es base para empezar los procesos de rediseño institucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, a saber: Goce efectivo de derechos y asistencia social.

En efecto, se considera que pese a los planteamientos de la Corte Constitucional en los sistemas de atención a la población desplazada, primero bajo el denominado Sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada (SNAIPDV) y luego bajo el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) ha existido una inercia institucional en los enfoques de política que ha limitado la adopción de referenciales asociados a la sentencia T-025, lo cual ha llevado a tratar de responder a los requerimientos de la Corte Constitucional y las víctimas con los enfoques, programas y herramientas diseñados bajo la asistencia social.

Existen múltiples razones que pueden explicar esta inercia, entre ellas, que los programas de asistencia en la década pasada vieron incrementado su prestigio ante los gobiernos latinoamericanos, no obstante, independientemente de las razones, la asistencia social

11 Para un análisis sobre referenciales de política sectorial y global y la conceptualización sobre los enfoques cognitivos de análisis de políticas públicas, se recomienda ver: Müller, Pierre. "Las políticas públicas". Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006.

fue progresivamente asumiendo la mayor parte de la participación en los programas de atención, por ejemplo, las actuales políticas de ayuda humanitaria, incentivos al retorno y capital semilla para generación de ingresos, se pueden considerar como una derivación de la Asistencia Social (básicamente programas de subsidios monetarios condicionados).

Si bien los programas de asistencia no son contrarios a la búsqueda del goce efectivo de derechos, posee unas particularidades que no le permiten ser el principal camino para lograrlo, son un complemento, lo cual lleva a que surja una tensión entre los planteamientos sobre lo que implica el goce efectivo de derechos desde el enfoque de asistencia social y lo que fija al respecto los Autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Esta tensión entre ambos referentes fue el sello que caracterizó la gestión del modelo de atención a los desplazados creado por la Ley 387 de 1997, y que se mantiene en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creado por la Ley 1448 de 2011, el cual subsume al SNAIPDV.

En ese contexto, a continuación se expondrán las particularidades de cada uno de estos referenciales de política y sus implicaciones en materia del diseño de políticas de atención a las personas en situación de desplazamiento.

1.1. Goce efectivo de derechos

El goce efectivo de derechos se ha ido decantando mediante desarrollos normativos de orden legal y jurisprudencial, en particular, en los últimos años a partir de los argumentos desplegados por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento¹².

El goce efectivo de derechos es un estado al que deben llegar los ciudadanos y comunidades por efecto de la intervención estatal, y la delimitación de su sentido –en el caso de las políticas de atención al desplazamiento forzado–, se ha venido delimitando a partir de los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

.....
12 Los autos de seguimiento son documentos emitidos por las altas cortes, en los cuales precisan ciertos detalles de las sentencias. En este orden, los autos comunican hechos y decisiones que se desprende de la sentencia. En el caso de la sentencia T-025, dado que la Corte Constitucional no ha podido cerrar el caso, vía los autos mantiene la competencia hasta que considere resuelto la situación que ocasiono la tutela, en este caso, el estado de cosas inconstitucional.

Al respecto, establece Corredor a partir de los planteamientos de A. Sen:

"Un enfoque basado en derechos parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como el garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren así equiparar la desigualdad de oportunidades.

Así pues, la garantía de los derechos pasa por su reconocimiento y por generar las condiciones para asegurar su ejercicio así como el deber del Estado de restablecerlos en caso de vulneración y sancionar a quienes los violan. Igualmente importantes son las políticas de prevención para evitar la vulneración de los derechos. Esta secuencia "marca uno de los desplazamientos fundamentales trazados por las perspectivas poblacional: el que hace referencia a la función de las políticas sociales. De ser paliativas y remediales frente a las consecuencias de problemas estructurales, pasan a saber un verdadero instrumentos de promoción del desarrollo humano y el ordenador de las acciones del Estado"...

Lo que se quiere destacar es que si todas las personas son sujetos de derechos, la búsqueda de la igualdad y equidad se convierte en imperativas, no así si son sujetos de necesidades. Y esa esa búsqueda donde los Estados deben asumir una prestación inmediata, o si es el caso, políticas conducentes al alcance de los derechos, pues, ellos implican exigibilidad, reconocimiento y respeto por la diversidad"¹³.

En desarrollo a lo anterior, se ha venido perfilando una serie de condiciones institucionales que las políticas públicas deben cumplir, para así facilitar que la intervención estatal contribuya al goce efectivo de derechos.

Condiciones institucionales

A partir de la Ley 387 de 1997 y los argumentos esgrimidos en la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento 218 de 2006, 109 de 2007, 233 de 2007, 116 de 2008 y 08 de 2009, se delimita que para alcanzar el Goce Efectivo de Derechos (GED) las políticas de atención deben considerar las siguientes cinco condiciones:

.....
13 Corredor Martínez, Consuelo. "Capítulo I. Los derechos como fundamento de las políticas públicas". Contenido en "La política social en clave de derechos". Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá. 2010. Páginas 45 a 51.

1. Enfoque de derechos

El enfoque de derechos significa que los gobiernos deben orientar su gestión para construir las condiciones materiales, comunitarias y psicosociales para que las personas y comunidades vivan su vida con las posibilidades que establecen los marcos constitucionales, legales y jurisprudenciales, además, dichas condiciones deben estar en concordancia con las particularidades de género, generación, etnia, capacidades diversas y las especificidades regionales y territoriales de las personas y comunidades que reciben los servicios estatales.

En consecuencia, garantizar los derechos va más allá del diseño de programas dirigidos a una población específica, sino también conlleva reformas institucionales en las administraciones públicas en materia organizacional, capacitación del personal responsable de la atención, sistema de medición de los resultados, procesos y procedimientos y formas gestión de sus servicios para que estos últimos se orienten a materializar dichas condiciones –garantía de derechos–.

Lo anterior, en el contexto de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, debería llevar a que los servicios estatales y políticas gubernamentales se estructuren tomando como base las normas que delimitan los derechos de la población en situación de desplazamiento, entre las que se destacan los Principios Rectores del Desplazamiento, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de Seguimiento, la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos de reparación, entre otros.

De esta manera, el enfoque de derechos resignifica las políticas públicas (criterios de acceso, servicios, presupuestos y las formas de medición de la gestión pública), en el sentido de estas retoman su carácter de medios que deben ser valoradas no solo en términos de su eficiencia monetaria y ajuste al marco legal y el programa del gobierno del momento, sino que deben ser evaluadas en términos de su impacto para materializar los derechos de las comunidades y personas, es decir, su aporte al logro de la autonomía en sus diversas manifestaciones (individual, comunitaria, étnica, de orientación sexual, de manejo y conservación del territorio, entre otras).

2. Gestión por resultados

Existe la tendencia a que se confundan los datos de coberturas logradas, la descripción de las acciones desplegadas y normativas adoptadas como indicadores del avance

en el GED; sin embargo, a la luz de los desarrollos del proceso de la sentencia T-025 se hace visible que los informes de gestión deben dar cuenta de los cambios en las comunidades que se logran, con las políticas desplegadas y no solo la reseña del quehacer de la administración pública.

La evaluación de los programas debe hacerse en función de los impactos que se logra, es decir, en términos de la transformación de las condiciones de vida de la población en riesgo y situación desplazamiento que accede a los programas.

3. Participación efectiva

Consiste en que los planteamientos de las comunidades y organizaciones en riesgo y situación de desplazamiento deben contribuir a los diseños y evaluación de los programas.

Lo anterior, implica pasar de la participación consultiva o informativa a la participación deliberativa y decisoria, lo cual conlleva abrir el proceso administrativo al escrutinio público e incidencia social y comunitaria.

4. Enfoques diferenciales

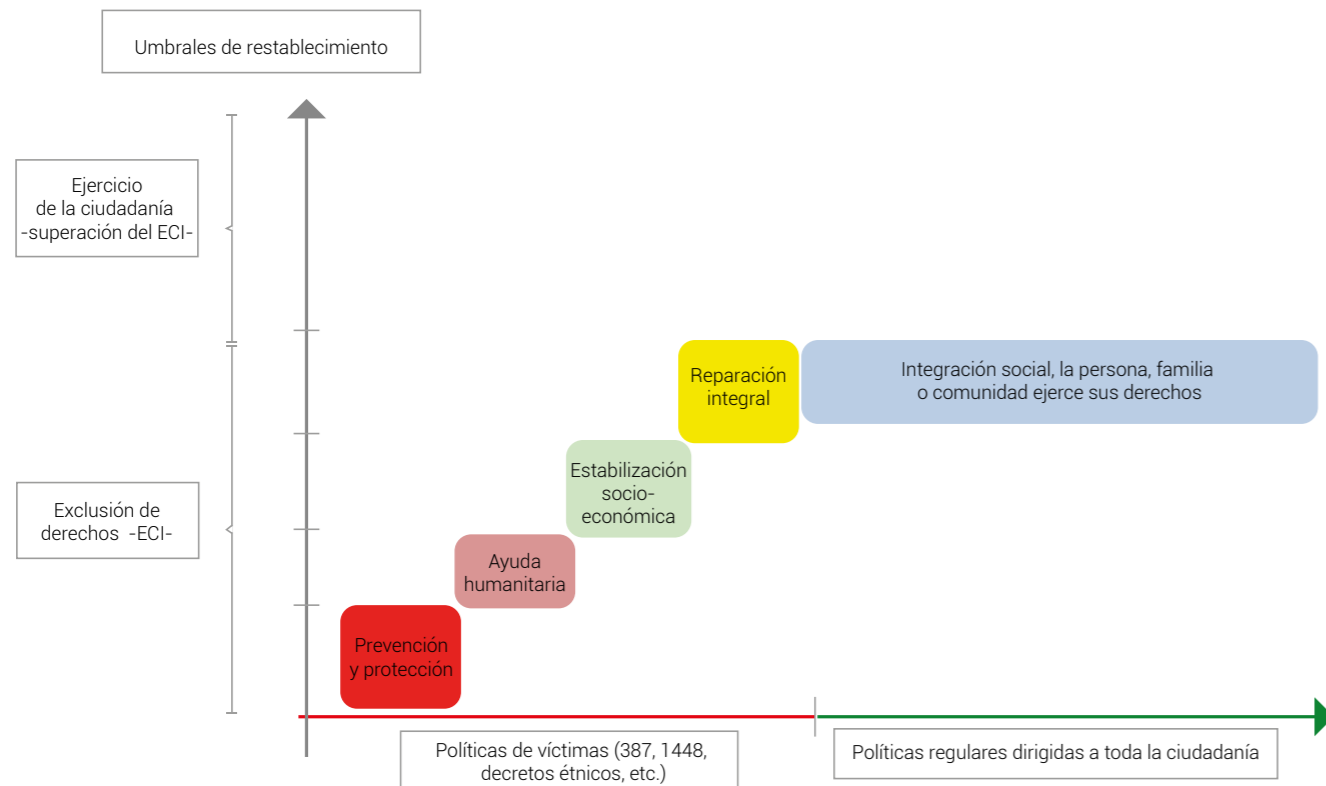
Los bienes y servicios que integran la política deben ajustarse –o diseñarse– en función de las particularidades de género, etnia, generación, discapacidad de las comunidades y personas en riesgo y situación de desplazamiento forzado.

Por otra parte, la implementación debe incorporar pautas que permitan que los programas nacionales y territoriales se ajusten a las particularidades geográficas y asimetrías en capacidad institucional y presupuesto de cada región.

5. Atención integral y articulación de fases

Para lograr el restablecimiento de los derechos los programas y proyectos deben estar interconectados, de manera que progresivamente se vayan generando las condiciones que lleven a las personas y comunidades restablezcan los derechos vulnerados con el desplazamiento, de manera que al final del proceso se integren plenamente a la sociedad como ciudadanos para el ejercicio de sus derechos.

Gráfico 1. Trayectoria secuencial de la política y restablecimiento de derechos



Fuente: diseño del autor a partir de los argumentos esgrimidos en: Defensoría del Pueblo (2015). "Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011". Bogotá.

No lograr la concatenación entre programas, es una de las causas principales de que no existan respuestas integrales, dado que cada entidad actúa de manera independiente, lo cual explica por qué se accede a solo una parte del paquete de servicios que contemplan las leyes de víctimas como parte de las obligaciones estatales y en consecuencia no se produce el continuo en la política que a manera de una escalera lleve progresivamente a las personas y comunidades a superar el estado de cosas Inconstitucional.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha establecido que una política pública que busque el goce efectivo de derechos debe cumplir con una serie de condiciones en su diseño, denominados *Criterios de racionalidad*. Al respecto, a partir del auto diferencial 092 de 2008 se fijan los siguientes criterios de racionalidad, que pueden ser extensivos al diseño de políticas para todas las poblaciones en riesgo y situación de desplazamiento, a saber:

1. Especificidad individual del Programa (que sus objetivos no se subsuman en los objetivos de otros programas desarrollados por el Gobierno nacional).
2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.
3. Cronograma acelerado de implementación.
4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.
5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales a restablecer.
6. Garantías de continuidad hacia el futuro de los programas.
7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales.
8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional.
9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, estancamiento, rezago o retroceso del programa.
10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.
11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.
12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada y específicamente, para las poblaciones del programa.
13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma.

14. Apropiación nacional y autonomía (que los programas y proyectos no dependan de la cooperación internacional).
15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia¹⁴.

Con los criterios de racionalidad, la Corte Constitucional da pautas para reordenar la lógica de intervención estatal en el sentido de: 1. Ordena crear programas; 2. Fija focalizaciones en poblaciones y localidades geográficas específicas; y 3. Establece reglas de operación y evaluación de los programas de atención.

En resumen, desde 2004 la Corte Constitucional viene delimitando en qué consiste una política pública que busque restablecer derechos, catalizando un proceso de reforma en las entidades de Gobierno nacional y territoriales, para que reformen y creen planes, programas, ajusten los criterios de acceso a los servicios, así como la priorización y asignación de recursos presupuestales que permitan la progresiva realización de los derechos de la población víctima de desplazamiento.

1.2. Enfoque gubernamental de Asistencia Social (AS)

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, se redefine la función del Estado en materia social con la introducción del enfoque de Asistencia Social (AS), el cual busca paliar las situaciones de pérdidas de ingresos –temporales– que llevan a las personas y familias a umbrales a pobreza.

En consecuencia, se fijan programas de subsidios monetarios que transfieren de manera temporal recursos a las personas y familias, con el fin de que cuenten con capacidad de comprar y así mitigar las carencias o necesidades que surgen de la reducción de ingresos, originadas en riesgos de empobrecimiento por efecto de desempleo, enfermedad, vejez, desastre naturales, conflictos armados y en este último caso, el desplazamiento forzado.

.....
14 Corte Constitucional. "Auto 092 de 2008". Bogotá, abril de 2008.

En este sentido establece Corredor:

"...este tipo de programas, basados en subsidios a la demanda, no contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad, a su intervención articulada y coordinada en busca de objetivos comunes, sino que fomenta la sectorialidad y la dispersión de acciones, muchas veces contradictorias por la disparidad de criterios y metodologías de intervención.

Por otra parte, el enfoque de carencias materiales conduce a una asociación inmediata con el ingreso, y de ahí la preferencia por los programas de transferencia de ingresos, que si bien alivian la situación de pobreza no se arraigan en la institucionalidad, no garantizan la recurrencia de los recursos y persisten en la mirada de las personas como sujetos individuales de necesidades".¹⁵

En este contexto, los programas de subsidios condicionados por demanda son el eje conceptual desde el cual se piensan las políticas públicas de ayuda humanitaria y estabilización y consolidación socioeconómica, lo cual implica la condicionalidad para acceder a los programas en función de procesos de medición de la "vulnerabilidad", es decir, con ocasión del grado de exposición al riesgo de empobrecimiento y en particular, frente a las limitaciones de la persona o familia para poder adquirir una serie de bienes y servicios básicos (alimentación, vestido, alojamiento, servicios de salud, principalmente).

En este orden, la focalización (identificación de la población), la competencia entre demandantes del subsidio, y la institucionalización de la noción de vulnerabilidad, como criterio para fijar quién requiere ser asistido, se convierte en la lógica que permea las políticas de atención.

Institucionalización de la vulnerabilidad como criterio de acceso a la política de atención a la población en situación de desplazamiento forzado

En desarrollo de los esquemas de subsidios se han recurrido a diversos procedimientos para establecer las asignaciones de subsidios o su prórroga. Frente esto último son significativos los filtros que periódicamente se instalan para restringir o *administrar* la demanda mediante la aplicación de una serie de criterios para determinar el nivel de riesgo y por ende, delimitar quien requiere ser o no asistido.

.....
15 Corredor Martínez, Consuelo. "Capítulo II. Las políticas públicas al servicio de los derechos". Contenido en "La política social en clave de derechos". Op. cit. Página 74.

Sin embargo, estas medidas no resuelven el fondo de los problemas de acceso dado que lo que hacen es limitar las posibilidades de exigir el acceso oportuno al subsidio, además que han estimulado el uso de la acción de tutela como un mecanismo *regular* para desbloquear el acceso a los programas, lo que lleva a que este recurso jurídico extraordinario devenga en la vía *normal* para garantizar el acceso a los derechos.

En los últimos años se han tomado medidas que perfeccionan los procesos de filtro con el fin de centralizar el gasto en las personas desplazadas en condición de "extrema vulnerabilidad", las cuales según la Resolución 1956 de 2012 son niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, en condición de discapacidad, enfermedades crónicas, personas con incapacidad médica superior a 30 días y en cuyo núcleo familiar no exista otra persona que sea el sostén de la familia¹⁶.

Por lo anterior, desde 2012 la noción de vulnerabilidad ha venido sustituyendo de manera progresiva la noción de goce efectivo de derechos dentro de las argumentaciones oficiales que se emiten para justificar los diferentes instrumentos de política que se han diseñado para la atención a las personas desplazadas. Con lo cual se abre la puerta para asimilar ambos aspectos, con significativas implicaciones en materia de reducción del alcance de los servicios y derechos a restablecer¹⁷.

De la mano de lo anterior, toma fuerza en los informes el uso de datos sobre coberturas de los programas o proyectos, con lo cual se busca equiparar acceso de datos a la oferta oficial de servicios con la noción de goce efectivo de derechos¹⁸.

En efecto, el uso de una argumentación centrada en números o que enuncia los medios empleados (coberturas, presupuestos asignados y ejecutados y normas expedidas) se utiliza como indicador de avance en el goce efectivo de derechos, y del "compromiso"

.....
16 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). "Resolución 1956 de 2012". Bogotá, 2012.

17 Establece la Ley 1448 de 2011 en su artículo 67 sobre cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que... "Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente Ley". Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Bogotá, 10 de junio de 2011.

18 Majone, Giandoménico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, 1997.

con la superación del ECI, dejando de lado la demostración sobre el grado de realización de derechos que se obtienen con las políticas gubernamentales.

En suma, equiparar a las comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento con una variante de las categorías de vulnerabilidad monetaria, invisibiliza el debate sobre derechos humanos que subyace al desplazamiento forzado, ya que ubica a estas comunidades dentro del universo discursivo de los programas de asistencia social, lo que lleva a la esfera de las políticas contra la pobreza, lo cual genera una tensión con los desarrollos en derechos que se desprenden de la Ley 387 de 1997 y, en particular, la sentencia T-025 de 2004.

1.3. Tensión entre los referenciales de asistencia social y goce efectivo de derechos

El análisis de los considerandos de los autos de seguimiento de la sentencia T-025 Nos. 218 de 2006 y 08 de 2009 evidencia una tensión entre lo que plantea el Gobierno nacional como gestión en la materia evidencian y lo que solicita la Corte Constitucional como resultado de la acción administrativa.

El enfoque de goce efectivo de derechos apunta a una racionalidad social y oferta universales de servicios para construir diversas posibilidades acorde con las condiciones prescritas en las normas y los atributos de las comunidades (enfoque diferencial), mientras que la asistencia social nos ubica en un solo escenario, el de la inclusión en el mercado por la vía de un subsidio que permite recuperar –temporalmente– la capacidad de compra para satisfacer individualmente unas carencias o necesidades¹⁹.

Resultado de lo anterior emerge una tensión entre ambos enfoques que se expresa en:

1. Un permanente cuestionamiento a la acción y resultados de la gestión gubernamental para garantizar (crear condiciones para los derechos), como se evidencia en los informes del período 2012-2015 de la Comisión Nacional de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, los resultados de encuesta de verificación de derechos de la Contraloría General de la República publicada en 2015, o los informes de Seguimiento a la sentencia T-025 elaborados por la

.....
19 Le Bonniec, Yves. Crítica a la focalización de las políticas públicas hacia la población desplazada. En "Desplazamiento forzado ¿Hasta cuándo un Estado de Cosas Inconstitucional?", Tomo I. Bogotá. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Bogotá, 2008.

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada del período 2009 a 2015.

2. El discurso de la transición y la sostenibilidad fiscal se utiliza como justificación para "normalizar" un estado de cosas donde el Estado difiere la garantía de los derechos o fija estándares de los servicios de un menor contenido a lo que prescriben las obligaciones normativas.

Esta tensión entre referentes de políticas de atención no es exclusiva de las políticas nacionales, sino que permea la gestión de los gobiernos territoriales, pues, ellos tienden a replicar en sus estructuras los conflictos, referenciales, discursos y trayectorias de los programas nacionales.

2. DINÁMICAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO ENTRE 2004 A 2015²⁰

En el nivel municipal convergen dos tipos de estructuras²¹: por un lado está la organización descentralizada y; por otro lado, la organización especializada de atención a víctimas.

En lo que respecta a la organización descentralizada debe hacerse mención que esta consiste en el conjunto de oficinas, presupuestos y reglas de gestión a partir de las cuales los municipios entregan a la ciudadanía y comunidades una serie de servicios.

La Ley 715 de 2001 define y reglamenta los servicios sociales que se prestan de manera descentralizada, estos son: educación, saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), nutrición escolar, así como cultura y deporte.

En lo que respecta a la organización para el restablecimiento de derechos consiste en el conjunto de estructuras administrativas que surgen con ocasión de las leyes de víctimas.

La Ley 387 de 1997 fijó que en los municipios convergen tres niveles de gestión: nacional, departamental y municipal, esto le da a la atención del desplazamiento el carácter de estructura multisectorial y multinivel, lo cual explica parte de la complejidad que existe para lograr la trazabilidad de la intervención gubernamental para la garantía de los derechos.

Al respecto, el informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) al Congreso de la República de marzo de 2015 establece que a diciembre de 2014 para la atención a las víctimas intervenían 29 entidades nacionales que ejecutaban 88 planes, programas y/o proyectos de atención²².

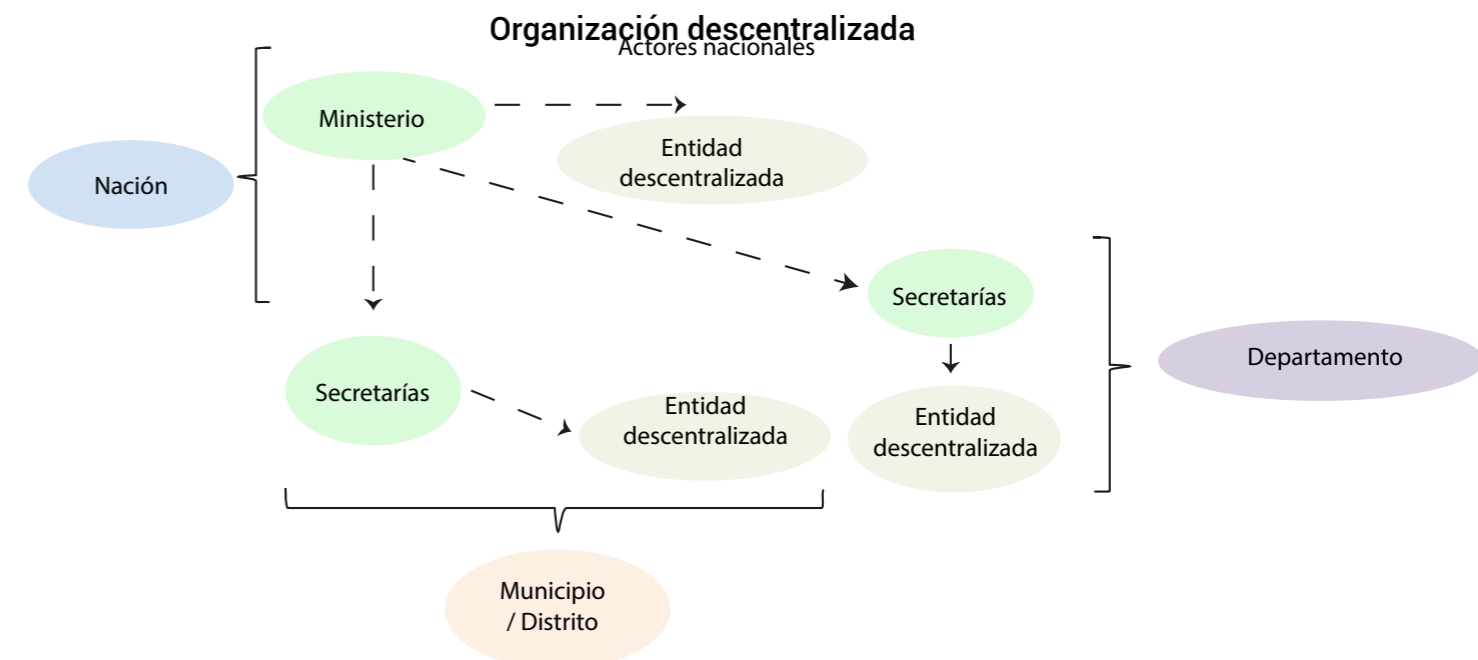
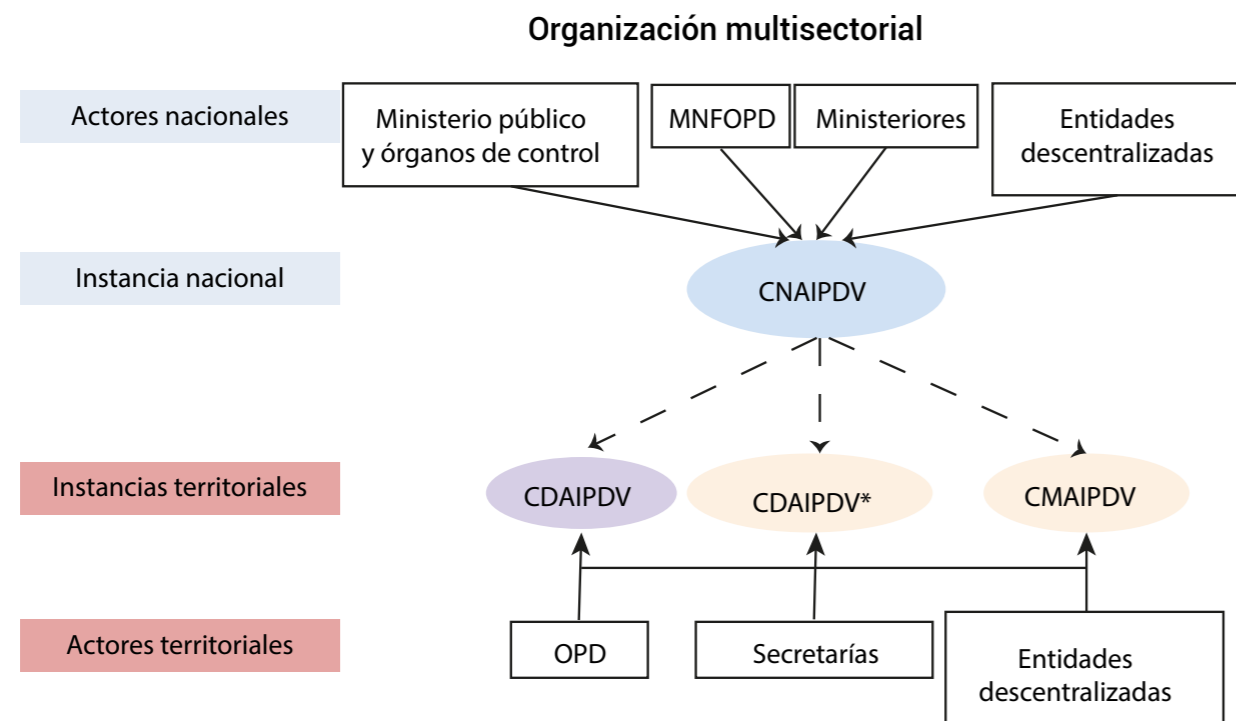
.....
20 Este apartado retoma parte de los desarrollos hechos por el autor en el texto "Análisis del componente financiero de la política pública de atención al desplazamiento 2002-2010". Contenido en "Tras las huellas del conflicto. Serie Documentos CODHES No. 8". Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Bogotá, diciembre de 2007.

21 En este documento, se entenderá por estructura el conjunto de relaciones organizacionales "relativamente" estables en el tiempo que se fijan entre varios actores de la política en materia financiera, procedimental y organizacional que se presentan en las administraciones públicas con ocasión de la gestión de una política de gobierno o el desarrollo de una función misional otorgada por la Constitución o la ley.

22 Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). "VI Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República". Bogotá, marzo de 2015.

El siguiente gráfico muestra las estructuras que operaban para la atención al desplazamiento entre los años 1997 a 2011.

Gráfico 2. Campos organizacionales para la atención al desplazamiento forzado vigentes entre 1997-2011.



Fuente: Tapia, Edwin Manuel. "Análisis del componente financiero de la política pública de atención al desplazamiento 2002-2010". Contenido en "Tras las Huellas del conflicto. Serie Documentos CODHES 8". Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Bogotá. Diciembre de 2007.

Convenciones:

- CNAIPDV: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
- CDAIPDV*: Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada
- CDAIPDV: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada
- CMAIPDV: Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada
- OPD: Organización de Población Desplazada
- MNFOPD: Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada
- Órganos de Control: Procuraduría General de la Nación-Defensoría del Pueblo-Contraloría General de la República

Líneas de relaciones intergubernamentales involucradas en la gestión:

- Relación de coordinación bajo concurrencia, complementariedad y subsidiariedad de cada nivel de gobierno (descentralización)
- Ejecución de programas de atención, según la distribución de competencias de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005.

2.1. Organización para la gestión de servicios mediante descentralización

La gestión de una política implica el diseño y operación de una serie de formas organizativas (tipos de agrupamientos de unidades estatales y no estatales) específicas, sin embargo, si bien una ley o programa de gobierno define parte de las organizaciones que tienen una competencia en la resolución del problema en cuestión, las competencias o roles asignados por normas jurídicas no explica –y logra ordenar/regular– las acciones de todos los actores, dado que no todos actúan en función de un mandato legal sino que concurren porque hay intereses y valores que los lleva a desplegar diversas tipos de acciones.

La confluencia de actores estatales y no estatales conforma el espacio social e institucional de la política, que en este análisis se denomina como “campo organizacional” o red de política²³, el cual está integrado por diversos segmentos denominados como campo funcional. Alrededor de estas agrupaciones se estructura la gestión de la política pública y es la base a partir de la cual se adelanta la valoración de la eficacia de las acciones desplegadas entre 2012-2015.

En este contexto, se observa que a nivel municipal existe un campo organizacional construido a partir de los servicios transferidos a mediados de los ochenta del siglo pasado para la provisión de servicios sociales en salud, educación, saneamiento básico, agua potable, cultura, deporte, entre otros, que conforman el denominado campo de gestión descentralizada.

A lo largo de 30 años de descentralización los gobiernos territoriales han desarrollado una serie de estructuras administrativas (secretarías de despacho y entidades descentralizadas) ordenadas sectorialmente (salud, educación, cultura, entre otras) con el fin de prestar dichos servicios, que pese a las constantes menciones a la proverbial corrupción de los gobiernos territoriales hoy en día soporta el 51% del gasto público que se invierte en las víctimas, y entre ellas, a la población desplazada.

Estas estructuras se financian con los recursos regulares que cada año. Participaciones que incrementan reciben los entes territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones que regula la Ley 715 de 2001 (ver cuadro 1, más adelante), les permite

a los municipios fijar una planta de personal (más o menos estable en el tiempo) con la cual prestar servicios que no se interrumpen o modifican con cada cambio gobierno, lo que facilita fijar políticas de mediano y largo plazo para el desarrollo de procesos de restablecimiento de derechos.

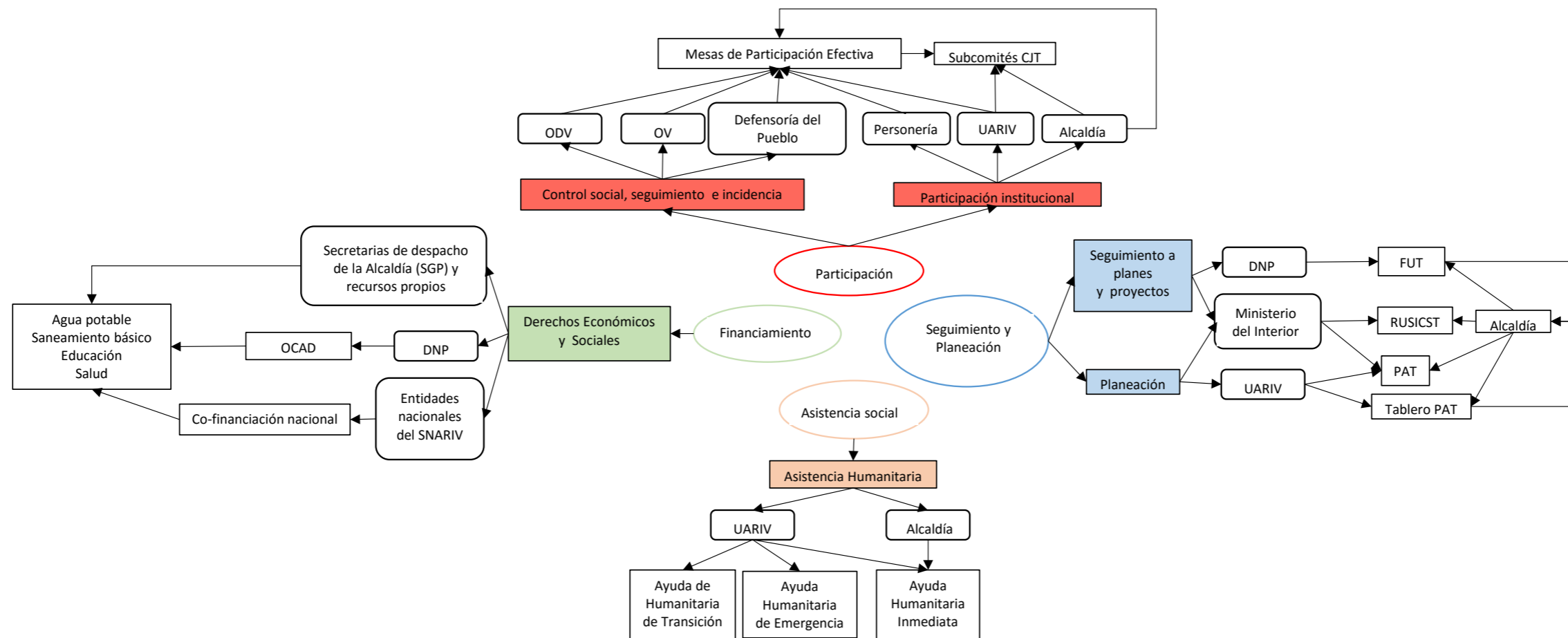
Sin embargo, la gestión a cargo de los entes territoriales está sumamente reglada desde el Estado central (Gobierno y Congreso Nacional), dado para cada campo de intervención que gestionan con recursos de la Ley 715 de 2001 (salud, educación, agua potable, saneamiento básico, cultural y deporte) o por leyes sectoriales (transportes masivos, vías locales, servicios públicos domiciliarios, entre otros), existen normas constitucionales, leyes específicas así como pronunciamientos jurisprudenciales y desarrollos reglamentarios desde los Ministerios que reducen la discrecionalidad de los gobiernos territoriales y las comunidades para modificar e incidir en los servicios prestados.

Lo anterior, reduce la posibilidad de los municipios cuya gestión depende de transferencias nacionales (ubicados en las categorías 3 a 6, que corresponden al 95% de los entes territoriales) para desarrollar programas cuyos contenidos respondan a las particularidades de género, etnia, género, discapacidad e idiosincrasia de las comunidades de cada ente territorial, minando el potencial y legitimidad de los ejercicios de participación social y comunitaria que se establecen desde las normativas nacionales, y en particular, para el caso en cuestión, en lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y lo dispuesto al respecto en los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

En suma, en lo territorial hay una diversidad de normativas y organizaciones operando programas, los cuales tejen una compleja red institucional. En este sentido, a continuación se presenta un corte de parte de la red institucional que opera en los municipios para la atención a las personas en situación de desplazamiento a partir de 2012, la cual surge con ocasión de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y subsume las estructuras del antiguo SNAIPDV en el nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

.....
23 La siguiente conceptualización sobre campo organizacional y campo funcional se origina en la fundamentación enunciada al respecto por el docente e investigador Alejandro Lozano Ayala. Ver al respecto: Lozano, Alejandro. “Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis”. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá. Junio de 2008.

Gráfico 3. Principales campos de "Gestión territorial de la atención". Período 2012 a diciembre de 2015.



Fuente: Diseño del autor a partir de los argumentos contenidos en: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). "VI Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República". Bogotá, marzo de 2015.

Convenciones:

- ODV: Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas
- OV: Organizaciones de Víctimas
- CJT: Comité de Justicia Transicional
- OCAD: Órgano Colegiado de Administración y Decisión (regalías mineras)
- SGP: Sistema General de participación (transferencias automáticas regladas por la Ley 715 de 2001)
- FUT: Formulario Único Territorial

Como se muestra en el gráfico 3,, al revisar los principales programas que operan en los municipios y sus fuentes de financiación, se hace visible una serie de estructuras de gestión. Cada una de ellas tiene sus propias lógicas de organización, que acá se denominan “campo funcional”, el cual consiste en un conjunto de entidades se desarrollan funciones relacionadas para la misma población (Lozano, 2008).

Sobresalen 4 estructuras de gestión: asistencia social, seguimiento y planeación, financiamiento y participación. Al respecto de cada uno de ellas se observa de la siguiente manera:

Asistencia social

Como se mencionó, previamente, la Asistencia Social se basa en una transferencia monetaria –subsidio– a una persona o familia, para que esta pueda paliar momentáneamente la reducción de sus ingresos y así superar un umbral de sobrevivencia o consumo mínimo.

Esta coyuntura de bajos ingresos puede originarse por que se activó un riesgo de empobrecimiento por desempleo, enfermedad catastrófica, desastre natural o un conflicto político, que en el caso colombiano, tiene como una de sus manifestaciones el desplazamiento forzado.

Los subsidios se entregan a una población claramente delimitada, lo cual lleva a diseñar sofisticados dispositivos administrativos con los cuales se logra identificar a las personas “vulnerables”, es decir, las que están en riesgo de empobrecimiento y, por ende, que efectivamente necesitan el apoyo.

En este escenario sobresale la labor de las alcaldías municipales y la Unidad de Víctimas. En el plano municipal la garantía del derecho a la atención humanitaria en su variante inmediata, según la Ley 1448, es responsabilidad de los gobiernos municipales. Sin embargo, dada la magnitud de la demanda, la Corte Constitucional en el Auto 099 de 2013 ordenó al Gobierno nacional asumir mediante el principio de subsidiariedad la financiación de este derecho, esta labor fue asumida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), por esta razón, esta entidad aparece dentro del gráfico de las organizaciones ya que en lo municipal interviene en este campo.

En lo que se refiere a los programas de asistencia para la estabilización sobresalen los subsidios para el retorno a cargo del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), el cual irriga subsidios temporales a las familias que retornan a partir del Programa Familias en su Tierra (FEST) con el fin de apoyar a las familias mientras se inician los programas de generación de ingresos.

Otros programas del DPS que contribuyen con subsidios para la estabilización son los de Mujeres Ahorradoras y Jóvenes en Acción, los cuales buscan apoyar a las mujeres y jóvenes para que se capaciten y puedan generar proyectos productivos.

Estos programas son importantes y se requiere ampliar su cobertura; sin embargo, el problema radica en su desconexión de una hoja de ruta que compartan y ejecuten simultáneamente los tres niveles de gobierno (nación, departamentos y municipios), con lo cual, en muchas ocasiones devienen en la principal oferta que reciben las comunidades, lo que hace que un apoyo que es complementario sea la principal oferta de servicios que reciben las familias en situación de desplazamiento.

Seguimiento y planeación

En los últimos tres años la Nación viene haciendo énfasis en la aplicación de instrumentos de planeación y sistemas de información, lo cual llevan a que en lo local se configure un nuevo campo organizacional asociado al cumplimiento de estas funciones administrativas.

Este énfasis hace que se decanten dos subcampos de organización en lo municipal: *Planeación* y *Seguimiento*.

En lo que se refiere al subcampo de *Planeación*, las políticas de Nación/territorio ha llevado al desarrollo de programas centrados en apoyar el diseño de los planes de acción territorial y los diversos planes sectoriales de víctimas como los planes de prevención, planes de retorno, de contingencia (ante eventos masivos), PAT, entre otros. Esta agenda ha sido jalonada principalmente por la UARIV.

En paralelo, el subcampo *Seguimiento* está centrado en el impulso a sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de la gestión de los gobiernos territoriales por parte de entidades nacionales.

En este campo sobresalen las labores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que los entes territoriales apliquen el denominado Formulario Único Territorial

(FUT), que es la herramienta mediante la cual se hace seguimiento a la inversión total que hacen los gobiernos territoriales.

En el FUT hay unas casillas que permiten diferenciar la inversión a población desplazada (hasta 2012) y de la inversión social a víctimas, a partir de 2013, el FUT registra el gasto a víctimas sin diferenciar el hecho victimizante.

Por otra parte, en materia de sistemas de información aplicados a la gestión territorial está el Ministerio del Interior que consolida los datos del denominado Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST), el cual registra la gestión de las políticas de atención, asistencia y reparación a las víctimas asociado al PAT.

A partir del primer semestre de 2016, inicia la operación de un nuevo instrumento denominado "Tablero PAT", el cual será gestionado por la Unidad para las Víctimas y busca hacer visible la articulación entre la oferta de programas y las demandas municipales de atención²⁴.

.....
24 Fija el artículo 2.2.8.3.1.6 del Decreto 2460 de 2015:

"La Unidad la Atención y Reparación Integral Víctimas, en conjunto con Ministerio del Interior, creará la herramienta Tablero PAT, la cual será el instrumento operativo anual del Plan de Acción Territorial (PAT). En dicho instrumento se incluirán la identificación anual de las necesidades de la población víctima, los programas, las metas y los recursos definidos por cada nivel de gobierno.

Parágrafo 1°. La herramienta Tablero PAT estará incorporada en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) definido en artículo 3.8 del presente Decreto, y deberá estar acorde con la elaboración de los planes de acción territorial de que trata el artículo 2.2.8.3.1 del presente Decreto.

Parágrafo 2°. Para el diligenciamiento de la herramienta, las entidades territoriales desagregarán el componente de la política pública dirigida a las víctimas incluido en el plan de desarrollo, con el fin de definir de manera detallada las necesidades de la población víctima, así como los costos de los programas y proyectos para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Los compromisos registrados en el Tablero PAT son un insumo para la regionalización de los proyectos de inversión de las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y parte del ajuste anual de los planes acción cada entidad territorial".

Financiamiento territorial

Como se mencionó previamente, desde 1997 se han expedido normas que buscan reafirmar las obligaciones de los gobiernos municipales en materia de atención a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, pero sin asignar recursos adicionales a los que fija la Ley 715 de 2001 y 715 de 2001, esto ha llevado a que los municipios carguen las obligaciones de atención a los recursos que tienen asignados por el Sistema General de Participaciones (SGP) (definido en la mencionada Ley 715 de 2001).

El SGP financia la provisión, financiación y producción directa de derechos sociales como la educación, salud, agua y saneamiento básico; sin embargo, este sistema no cuenta con transferencias específicas en lo respecta al componente de derechos económicos, por ende, los entes territoriales de las categorías 3 a 6 deben hacer "gestión" ante instancias nacionales para acceder a recursos para este campo.

Es decir, el 95% de los entes municipales si desean desarrollar alguna iniciativa en materia de vivienda, tierras o retornos, deben formular proyectos para presentar a convocatorias de cofinanciación de los organismos nacionales, o de regalías mineras, estas últimas a cargo de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

En lo que respecta a las convocatorias de entidades nacionales para cofinanciación sobresale el papel de la UARIV, la cual viene desarrollando desde 2013 una estrategia de convocatorias de cofinanciación de proyectos y a mediados de 2014 estaban estructurando un banco de proyectos con el fin de avanzar en la cofinanciación de proyectos, iniciativas territoriales y prestar asistencia técnica a los entes para mejorar los proyectos que no lograron calificar.

En lo que se refiere a las regalías mineras, los OCAD son espacios donde convergen funcionarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP), gobernaciones y alcaldías, en ellos se discuten diversos proyectos de inversión regional, por ende, la financiación de proyectos para víctimas no está asegurada pues debe cumplir con los criterios que se manejan para asignar recursos regalías a diciembre de 2015 no había un cupo específico para proyectos dirigidos al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

Sin embargo, pese a que existen alternativas de financiamiento, estas no implican una transferencia automática de recursos, por lo que la realización de derechos económicos

de las personas en situación de desplazamiento y comunidades locales depende de las decisiones y políticas del nivel nacional²⁵.

Participación

El gráfico 3, hace visible que en lo territorial se desarrollan dos tipos de procesos de participación, a saber:

1. Seguimiento, control social y activación de rutas individuales y colectivas de los programas y proyectos sociales y medidas específicas de atención, asistencia y reparación. Este proceso se adelanta por las Organizaciones de Víctimas, Organizaciones Defensoras de las Víctimas (ODV), Ministerio Público y transcurre en los escenarios en los cuales se fijan los planes de desarrollo, planes o esquemas de ordenamiento territoriales, planes sectoriales (como vivienda, deportes, derechos humanos, de consolidación, entre otros);
2. Participación en los procesos orientados a la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas territoriales de atención y reparación a las víctimas. Este proceso se desenvuelve en los Comités de Justicia Transicional (CJT), las sesiones de las Mesas de Participación Efectiva (MPE) municipal, departamental y nacional.

Estos dos escenarios requieren consolidación, y presentan una serie de dificultades que impiden su ejercicio efectivo. En particular, para el período 2012 a 2015 se observan las siguientes limitaciones para el ejercicio del derecho a la participación:

1. La insuficiencia de las disponibilidades presupuestales de los gobiernos locales, las cuales, en particular en los municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6, termina condicionando las dinámicas de las Mesas de Participación Efectiva expresadas en la frecuencia de las reuniones, actividades de capacitación, posibilidades de movilidad para adelantar diálogos con otras mesas y con actores diferentes a las entidades oficiales del SNARIV –como la academia, los medios de comunicación, ONG, agencias de cooperación, entre otros–.
2. Limitaciones de las Personerías para ser catalizadoras de procesos de participación como derecho y medio para democratizar los procesos de políticas públicas.

.....
25 Entre las acciones que se desarrollaron en el segundo semestre de 2015 se encuentran: 1. Emisión del Decreto 2460 sobre el sistema de Corresponsabilidad; 2. Diseño del Instrumento Tablero PAT; 3. Diseño de la Estrategia de alianzas con ciudades capitales; 4. Inicio de una estrategia de convenios entre entidades nacionales con los departamentos para la “descentralización de la política” y; 5. Banco de proyectos, entre otras.

3. Se ha entronizado un enfoque instrumental de la participación, por ende, los principales discursos han estado centrados en aspectos de la “mecánica electoral” de los representantes y los incentivos monetarios para facilitar la concurrencia a los espacios que convoquen a las entidades del SNARIV.
4. Dificultades para que las mesas municipales, departamentales y la nacional desarrollen diálogos fluidos y encuentros autónomos periódicos, que permitan construir una plataforma común, lo cual llevó a situaciones en las que los representantes de las Mesas Municipales desconocían la gestión de los representantes de las Mesas Departamentales y de ambos con los representantes de las Mesas Nacionales.

Por otra parte, además de los escenarios de la participación institucionalizada para las organizaciones de víctimas, existe una diversidad de escenarios en los cuales las personas y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, interlocutan entre sí y con las entidades responsables de las políticas que les competen, por ejemplo, los espacios asociados a la conformación de los planes de salvaguarda indígenas, así como las plataformas sociales de orden ambiental, étnicas, comunitarias, económicas, educativas, de jóvenes, coordinación con agencias de cooperación y las que como parte del movimiento de las víctimas participa, en tanto integrantes de la sociedad civil.

En este sentido, no es factible abordar en este espacio las diferentes dinámicas que se desarrollan en la actualidad, por lo que se remite a los estudios de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448, en los cuales se ha abordado una parte de este entramado²⁶.

Luego de mostrar las estructuras de gestión que desde el proceso de descentralización intervienen en la atención al desplazamiento, a continuación se enuncia la estructura de gestión específica para la gestión de las políticas de atención a la población desplazada que se ha construido por las leyes de víctimas 387 de 1997 y 1448 de 2011.

2.2. Organización multisectorial y multinivel

A partir de la Ley 387 de 1997, se adopta una organización multisectorial basada en un Consejo central que coordina las políticas de las entidades y una serie de mesas

.....
26 Se recomienda la revisión de los informes de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, la cual entre 2012 y 2015 ha emitido informes en los que se detallan las limitaciones para garantizar el goce del derecho a la participación.

temáticas (prevención y protección, vivienda, atención humanitaria, generación de ingresos, etc.) responsables de coordinar la gestión y acceso a los programas de atención.

Esa estructura más los diferentes planes y programas de atención configuran el denominado Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNARIV). Esa estructura se replica en el nivel de los gobiernos territoriales, lo cual llevó hasta 2011 que en los gobiernos territoriales operaran Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CTAIPDV) así como un plan de atención especial articulado y financiado con los recursos de inversión de los respectivos planes de desarrollo de cada ente territorial, denominado Plan Integral Único (PIU).

Con la Ley 1448 de 2011, se mantiene la tendencia a copiar las formas organizativas nacionales en las estructuras territoriales de atención, lo cual lleva a que los CTAIPDV sean reemplazados por los llamados Comités de Justicia Transicional (CJT).

En los CJT convergen las secretarías de despacho y entidades descentralizadas territoriales, ordenadas sectorialmente (salud, educación, etc.) para la coordinación, fijación de directivas de política y socialización de la oferta de programas y proyectos que se disponen ejecutar en el departamento, distrito o municipio.

La oferta de servicios está vinculada a los llamados Planes de Acción Territorial (PAT), que al igual que sus antecesores, los PIU, están adscritos a los planes de desarrollo. Esto último ha generado que no exista continuidad en las políticas territoriales, pues cada nuevo gobierno tiende a cambiar los énfasis, contenidos y duración de los programas y proyectos de atención al desplazamiento en función de que tan prioritario es en la agenda del gobierno de turno.

Dada esta dependencia del ciclo político, se tiende a privilegiar el uso de estructuras temporales de organización y personal para la prestación de los servicios que integran la política de atención al desplazamiento del momento.

El SNARIV territorial utiliza prioritariamente dos modelos de organización *flexibles*, por un lado, se entronizan los “proyectos” como el medio para la prestación de servicios especializados, los cuales son operados mediante “grupos de trabajo” y; por otro lado, se recurre a la subcontratación o externalización de servicios mediante la vinculación de ONG operadoras o la suscripción de convenios con agencias de cooperación internacional.

La estructura flexible de las políticas territoriales de atención, si bien facilita su periódico ajuste en función de sus resultados y de los cambios en las agendas públicas por efecto de la rotación de dirigentes o las oscilaciones en la disponibilidad presupuestal, tiene la limitante que su periódica rotación no permite el desarrollo de proyectos de inversión que superen la vigencia de un período de gobierno (4 años), por lo que se opta por iniciativas de corto plazo (1 a 3 años) que permitan mostrar las cifras de coberturas de cara a la opinión pública.

El problema reside en que lograr el restablecimiento de derechos es un proceso de mediano y largo plazo, que este modelo de “Gestión por Políticas” no logra abordar con efectividad²⁷.

Competencias municipales en atención al desplazamiento

A partir de las Leyes 387 y 1190, así como de los Conpes 3400, el Decreto 250 de 2005 y la Ley 1448 de 2011, se perfilaron las siguientes competencias para los gobiernos municipales:

- En prevención y protección, les corresponde activar la mesa territorial de prevención y protección (Decreto 250 de 2005) y fijar un plan de prevención, esto último en desarrollo del Decreto 4100 y 4912 de 2011.
- Prestar la atención humanitaria inmediata y adelantar el censo ante desplazamientos masivos (artículos 15, 48, 173 y 174 de la Ley 1448 de 2011).
- En estabilización y consolidación socioeconómica, les compete impulsar diagnósticos sobre goce efectivo/exclusión de derechos e incluir en sus políticas de atención a las víctimas proyectos y servicios que permitan desarrollar planes

27 Ver al respecto el artículo titulado: Análisis de las implicaciones en materia de goce efectivo de derechos de los modelos administrativos definidos para ejecutar una política pública de derechos humanos: el caso de la gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado por los gobiernos territoriales en el período 2004-2011. Revista *Pensamiento Jurídico* No. 39. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencia Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS). Bogotá. Colombia. Enero-junio de 2014. Disponible en https://www.academia.edu/8343568/Analisis_de_las_implicaciones_en_materia_de_goce_efectivo_de_derechos_de_los_modelos_administrativos_definidos_para_ejecutar_una_politica_publica_de_derechos_humanos_el_caso_de_la_gestion_de_las_politicas_de_atencion_al_desplazamiento_forzado_por_los_gobiernos_territoriales_en_el_periodo_2004-2011

de retorno (Decreto 250 de 2005, autos 116 de 2008, 383 de 2010, artículo 178 numeral 4 de la Ley 1448), así como el acceso a los servicios de salud y educación y habilitar lotes con servicios para los proyectos de vivienda de interés social y prioritario (Decreto 4800 de 2011).

- Diseño y aplicación de planes sectoriales de atención Planes Integrales Únicos (PIU) hasta 2011²⁸ y Planes de Acción Territoriales (PAT) a partir de 2012, los cuales están asociados a los recursos temporales de inversión del plan municipal y departamental de desarrollo.

Se reitera: el anterior marco de competencias, no implicó el giro de recursos adicionales a los establecidos en las leyes de descentralización (60 de 1993 y 715 de 2001).

Dado que la financiación es uno de los principales factores que condicionan los derechos a ofertar por los gobiernos territoriales, a continuación se analizan con mayor detalle las implicaciones en materia de derechos que genera la actual estructura financiera.

3. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO Y SU EFECTO EN LOS DERECHOS A GARANTIZAR

Según la Federación de Municipios, el 93,2% de los municipios pertenecen a la categorías 5 y 6²⁹, los cuales son los entes territoriales de menor capacidad de implementar programas de restablecimiento, pero al mismo tiempo en estos se ubica el 39% de la población desplazada. Al respecto de esto último, establece la UARIV:

...“al hacer un cruce entre la clasificación municipal que determina la Ley 617 de 2000 y los datos más recientes de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, se observa que el 39% de la población víctima de este delito se encuentra en los municipios de categorías 5 y 6, el 29% se encuentra en municipios de categoría especial y el resto es decir el 32% se encuentra en las restantes categorías municipales.

Esto refleja que hay una presión más fuerte sobre los municipios o distritos con mayores recursos y población (68% de incidencia) pero proporcionalmente una presión importante sobre municipios con menores recursos”³⁰.

Estos datos hacen visible las limitaciones a las que se enfrentaban para el período las autoridades municipales para ejecutar el marco de responsabilidades asignadas en atención a la población en riesgo y desplazamiento forzado.

En este orden, a continuación se aborda la estructura financiera dispuesta para la gestión municipal en la atención a la población desplazada entre 2004 y 2015.

3.1. Recursos disponibles para la atención territorial al desplazamiento. Período 2004-2015

Con la sentencia T-025 de 2004, a los gobiernos territoriales se les recordó su obligación de activar una institucionalidad para la atención y asignar recursos específicos para la población desplazada.

29 Portal de Alcaldes y Gobernadores. “Preguntas frecuentes. Ordenamiento y planeación del desarrollo territorial”. Bogotá, 2007. Consulta hecha el 25 de mayo de 2016. Disponible en <http://portalterritorial.gov.co/preguntas.shtml?apc=r-caqueta;x;x1-&x=80241>

30 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. “Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional”. Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Fecha de consulta: 1° de octubre de 2015. Disponible en: http://www.unidadVictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

28 El PIU desaparece como instrumento de planeación en 2012, cuando en desarrollo del Decreto 790 de 2012 este se subsume dentro de los Planes de Acción Territoriales (PAT) que crea la Ley 1448. El PIU se origina con la Ley 1190 de 2008 y buscaba dar respuesta a los autos 007 de 2009 y 383 de 2010.

Cuadro 1. Estructura financiera que soporta la atención territorial al desplazamiento. Año 2011

| FUENTE DE FINANCIACIÓN | PRESUPUESTO DEFINITIVO | | COMPROMISOS PRESUPUESTALES | |
|--|------------------------|------------|----------------------------|-------------|
| | \$ MILES | % | \$ MILES | % |
| Aportes, transferencias y cofinanciación nacional. | 37.053.092 | 4,5 | 31.446.661 | 4,8 |
| Aportes, Transferencias y cofinanciación departamental –exclusivo municipios–. | 13.974.626 | 1,7 | 9.462.829 | 1,4 |
| Crédito interno y externo. | 2.083.190 | 0,3 | 1.567.134 | 0,2 |
| Fondo Nacional de Regalías. | 2.640.215 | 0,3 | .640.215 | 0,4 |
| FOSYGA y ETESA. | 71.536.564 | 8,6 | 48.891.934 | 7,4 |
| Ingresos corrientes con destinación específica (Recursos propios). | 123.573.802 | 14,9 | 110.283.509 | 16,7 |
| Ingresos corrientes de libre destinación –exclusivo Departamentos–. | 495.439 | 0,1 | 495.217 | 0,1 |
| Ingresos corrientes de libre destinación (excepto el 42% de libre destinación para municipios categorías 4, 5 y 6) –exclusivo Municipios–. | 67.740.019 | 8,2 | 58.778.214 | 8,9 |
| Otras fuentes diferentes a las registradas en las filas anteriores | 45.253.369 | 5,4 | 24.636.895 | 3,7 |
| Regalías y compensaciones (Incluye impuesto de transporte de oleoductos y gaseoductos). | 41.482.270 | 5,0 | 34.165.782 | 5,2 |
| Sistema General de Participaciones (SGP) (incluye el 42% de libre destinación, municipios de categorías 4, 5 y 6). | 424.600.59 | 51,1 | 337.990.055 | 51,2 |
| Total general | 830.433.182,2 | 100 | 660.358.447,5 | 100 |

Fuente: Comisión Nacional de seguimiento a la política pública. "Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012". Contraloría General de la República. Procuraduría General de la Nación. Defensoría del Pueblo. Bogotá, agosto de 2012. Página 153.

Como se deduce de los datos de la Comisión Nacional de Seguimiento, las tres principales fuentes del gasto territorial en población desplazada, tomando como eje los recursos efectivamente comprometidos, son: Sistema General de Participaciones con el 51,2%; los recursos propios de libre destinación con el 16,7%; y están las regalías y compensaciones que corresponde al 5,2% del gasto total.

Los datos hacen visible que el porcentaje de recursos de pleno manejo del gobierno local son bajos (16,7 originados en los recursos propios de libre destinación), esa cifra es el "límite" de la capacidad de incidencia de las comunidades y representantes a las mesas municipales y departamentales de participación, dado que el 83,5% de los

recursos provienen de transferencias nacionales, las cuales ya tienen una destinación específica y unas reglas de manejo particular, las cuales escapan de las decisiones de las administraciones municipales.

Este diagnóstico fue visibilizado en 2012 en el informe de la Comisión Nacional de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448, es vigente a la fecha, dado que las transferencias de la Nación a los municipios tiene una naturaleza incremental, es decir, año a año se aumenta en un porcentaje conocido –que se programa– y, la estructura financiera municipal para la atención a la población desplazada, no ha cambiado bajo el marco de la Ley 1448 de 2011.

El siguiente cuadro hace visible la dinámica de la financiación de las políticas de víctimas.

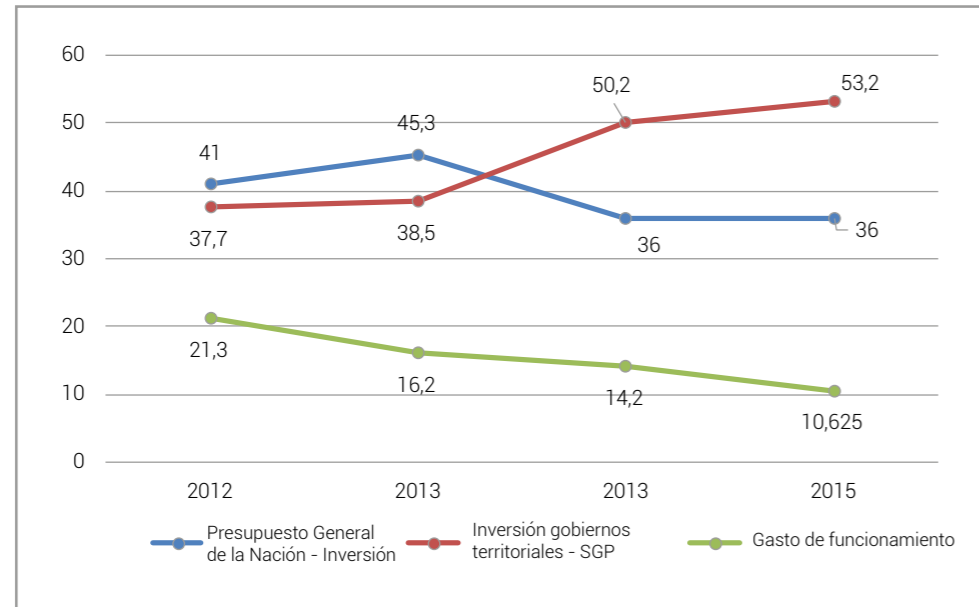
Cuadro 2. Estructura financiera para la atención a las víctimas. Período 2012 a 2015 (billones de pesos corrientes)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|---|-------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|-------------|--------------------|
| | APROPIACIÓN | % DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL | APROPIACIÓN | % DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL | APROPIACIÓN | % DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL | APROPIACIÓN | % DE PARTICIPACIÓN |
| Presupuesto General de la Nación-Inversión | 2,5 | 41 | 2,94 | 45,3 | 3,167 | 36 | 4,05 | 36 |
| Inversión gobiernos territoriales-SGP | 2,3 | 37,7 | 2,5 | 38,5 | 4,464 | 50,2 | 5,96 | 53,2 |
| Gasto de funcionamiento | 1,3 | 21,3 | 1,05 | 16,2 | 1,258 | 14,2 | 1,19 | 10,625 |
| Total | 6,1 | 100 | 6,49 | 100 | 8,889 | 100 | 11,2 | 100 |

Fuente: Datos tomados de: "Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara", página 339. Agosto de 2013; "VI informe del SNARIV al Congreso". Marzo de 2015. *Op. cit.*, página 98 y; la reparación integral: un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera. VIII Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, páginas 86-87. Abril de 2016.

Como se observa en los datos del cuadro, de manera progresiva la financiación de la atención ha quedado soportada en los recursos del Sistema General de Participaciones (53,2% de la inversión total), los cuales, como ha evidenciado la Comisión Nacional de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, no corresponden a programaciones de gasto "nuevas" definidas para cumplir con la superación del ECI, sino que corresponden a recursos de inversión social regular que cubren a todos los habitantes del municipio.

**Gráfico 4. Comportamiento de la inversión en atención a las víctimas.
Período 2012-2015 (Distribución porcentual)**



Fuente: datos tomados de: "Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara", página 339. Agosto de 2013; "VI informe del SNARIV al Congreso". Marzo de 2015. *Op. cit.*, página 98 y; la reparación integral: Un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera. VIII Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, páginas 86-87. Abril de 2016.

A partir de 2014, los recursos de inversión territorial del SGP toman progresivamente un mayor peso (53%) en la composición del presupuesto para la atención a las víctimas, mientras que los recursos de inversión directa de la nación decrecen en su peso porcentual entre 2012 a 2014, quedando en el mismo peso porcentual entre 2014 a 2015 (36%).

Y en lo que se refiere al gasto en funcionamiento, este es decreciente al pasar del 20% del total del gasto entre 2012 (a inicios de la Ley 1448), al 10,6% en 2015.

Es menester resaltar que los valores del SGP se asignan a partir de una fórmula definida constitucional y legalmente, esto blindo este presupuesto de las oscilaciones del ciclo económico y las variaciones en las prioridades de inversión con cada cambio de gobierno. Aunque, por otro lado, el SGP no permite financiar derechos económicos y programas específicos diferenciales, los cuales son la base para superar el asistencialismo y avanzar hacia la estabilización socioeconómica de las comunidades y personas en situación de desplazamiento y, por ende, para construir las bases para superar el ECI.

3.2. Efectos de la estructura financiera en la oferta municipal de servicios para la población en situación de desplazamiento

Los municipios de menores capacidades y finanzas, que corresponden a las categorías 3, 4, 5 y 6, concentran el 95% de los entes territoriales y el 70% de la población desplazada³¹; lo anterior explica por qué los municipios no cuentan con los recursos para ejecutar programas y proyectos para garantizar derechos que no se puedan financiar con recursos del SGP como son la vivienda, generación de ingresos y acceso a tierras, que corresponden a aspectos centrales para la estabilización socioeconómica, y por ende, para reconstruir el plan de vida y superar el asistencialismo.

En suma, la oferta de servicios tiende a concentrarse en aquellos derechos que se pueden financiar vía SGP a saber: educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Un hecho positivo de contar con los recursos permanentes y ciertos del SGP es que esta inversión no está atada a las fluctuantes programaciones de inversión de los planes de inversión gubernamentales. Esto explica que los municipios tengan una estructura de gestión estable en salud y educación (dependencias y personal misional permanente).

En efecto, dicha estructura no se interrumpe o modifica con cada cambio de titular de gobierno, no depende de si el gobernante de turno prioriza en su plan de desarrollo este campo o de si logra hacer "gestión". La financiación continua que brinda el SGP lleva a que la garantía a los derechos a la salud y educación no dependa de la "voluntad política" y corresponde a lo que denominan como política de Estado. Lo anterior, explica los resultados que presentan los derechos a la salud y la educación de las recién publicadas encuestas de la Unidad de Víctimas-DANE (86,7% de cobertura en salud y 86,6% en educación).

Sin embargo, la gestión descentralizada está sumamente reglada, dado que para cada sector financiado por la Ley 715 existen normas constitucionales, legales, pronunciamientos jurisprudenciales y desarrollos reglamentarios que determinan los alcances de las competencias territoriales, lo cual reduce los márgenes para que desde lo local, en los escenarios de la participación comunitaria, se incida en los contenidos de los servicios financiados con el SGP.

31 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. "Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional". Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

4. DINÁMICAS DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El proceso de la sentencia T-025 ha hecho visible la debilidad de los gobiernos territoriales para ejecutar los programas de atención contenidos en los planes de desarrollo, las limitaciones de las entidades del nivel nacional para hacer efectivos los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia así como para intervenir de manera conjunta con los gobiernos territoriales en procesos de restablecimiento de derechos.

Desde el principio del proceso de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordenó adelantar un proceso de análisis de la gestión territorial en la materia, lo cual abrió el espacio para abordar los problemas de las relaciones intergubernamentales (articulación entre niveles de gobierno) para la atención al desplazamiento.

En este sentido, entre 2005 y 2015, mediante una serie de autos de seguimiento de la sentencia T-025 la Corte Constitucional ha decantado los principales problemas a intervenir, que configuran la *cuestión territorial* de la atención a las personas y comunidades en riesgo o en situación de desplazamiento forzado.

Entre los autos de seguimiento que fijan la cuestión territorial sobresalen: Auto 177 de agosto de 2005, Auto 266 de septiembre de 2006, Auto 052 de febrero de 2008, Auto 07 de enero de 2009, Auto 314 de octubre de 2009, Auto 382 de diciembre de 2010, Auto 383 de 2010, Auto 174 de agosto de 2011, Auto 116A de mayo de 2012, Auto de 099 de mayo de 2013 y, autos 011, 073 y 074 de marzo de 2014.

No obstante que esta jurisprudencia establece una clara línea sobre lo que debe hacerse, pese a que se han diseñado instrumentos y firmado convenios interadministrativos, logrando consolidar una *política nacional orientada a fortalecer la coordinación intergubernamental y la capacidad institucional de los gobiernos territoriales*, *está pendiente un rediseño que posibilite superar los problemáticas territoriales enunciadas en la introducción de este documento.*

Entre 2012 y 2015 se lograron avances en materia de diseño está pendiente un rediseño que posibilite superar los problemáticas territoriales enunciadas en la introducción de este documento. de los Planes de Acción Territorial (PAT), Planes de prevención y protección, de contingencia, retornos, reparaciones, entre otros, protocolos, y la UARIV ha desarrollado un importante programa de cofinanciación de proyectos de inversión y asistencia técnica municipal.

Sin embargo, no se han tomado medidas para modificar los arreglos institucionales que regulan la financiación y gestión territorial de los programas de atención por las personas desplazadas, lo cual lleva a que esté pendiente subsanar los vacíos y falencias que caracterizaron la gestión de las políticas de atención a las víctimas de desplazamiento, que existían bajo el marco de los antiguos Planes Integrales Únicos y la vigencia plena del Decreto 250 de 2005 y la Ley 387 de 1997.

En este contexto, a continuación se adelanta el análisis sobre la gestión territorial de la atención al desplazamiento en el contexto de la implementación de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se abordarán tres aspectos: 1. Relaciones intergubernamentales; 2. Gestión territorial de la atención al desplazamiento y 3. Dinámicas de las políticas nacionales para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos territoriales de las políticas de atención a las víctimas.

El Auto 383 de 2010 hace visible la necesidad de avanzar en la coordinación entre los entes nacionales y territoriales para la gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado.

Sin embargo, la coordinación para el restablecimiento de derechos no solo tiene que ver con la aplicación de una serie de directivas –que provienen de un centro político-administrativo– sobre cómo diseñar instrumentos de planeación o vincularse a programas nacionales.

La coordinación, denominada a partir de la Ley 1448 de 2011 como corresponsabilidad, implica la puesta en operación de diversas formas de articulación entre sectores y niveles de gobierno, lo cual ubica el análisis sobre la gestión de las políticas de atención que concurren a las regiones a la arena de las relaciones intergubernamentales.

En este sentido, se identifican tres tipos de relaciones intergubernamentales, y por ende, tres tipos de coordinación que requieren análisis e intervención:

Coordinación nación-nación

Hace referencia a la articulación entre las entidades del Gobierno nacional, con el fin de adelantar intervenciones conjuntas en el territorio, ya sea para implementar una política nacional o el desarrollo de servicios originados en mandatos constitucionales o legales.

En el caso de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, pese a que existe una serie de estructuras institucionales responsables de la coordinación estratégica y operativa de las entidades nacionales, como los subcomités de la Ley de Víctimas y del rol de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como agencia nacional responsable de coordinar dicho sistema, la gestión de los programas de atención se mueve en un panorama de dispersión, en el cual cada entidad maneja su portafolio de proyectos y servicios, tiene sus tiempos de respuesta y criterios de acceso, los cuales operan al margen de los diversos modelos de atención con los que se esboza una hoja de ruta para la atención.

Con respecto a la descoordinación nacional en el territorio, es indicativa la situación del Cesar:

*"Las entidades no concurren para acciones conjuntas, cada una realiza su misión de forma independiente, la única forma que participen en un mismo escenario es la convocatoria a un subcomité o comité territorial y aceptan el llamado para demostrar sus acciones el DPS y la UARIV que deberían permanecer unidas con la UGRTD no se articulan, ni siquiera los fallos de los jueces o los informes de inminencia o alertas tempranas de la Defensoría lo logran, hacen jornadas de formación a la misma comunidad de forma independiente, caso concreto reclamantes de tierra, beneficiarios de fallo judicial, DPS programa familias en su tierra, UARIV acompañamiento al retorno y UGRTD cumplimiento de fallo predio El Toco municipio de San Diego cada acción es individual por cada entidad"*³².

Coordinación nación-territorio

Se refiere a la conjunción de entidades nacionales y de los gobiernos territoriales, para la operación de un proceso de atención o un proyecto nacional, por ejemplo, con ocasión del retorno de una comunidad o la ejecución de una política nacional como las viviendas gratis.

En esta dimensión se observan limitaciones para activar de manera automática –sin que medie concurso o dispositivos de regionalización del presupuesto general de la nación– los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, pese a que la Corte Constitucional en el Auto 007 de 2009 planteó que se adoptaran mecanismos para apoyar a aquellos municipios "que por su precaria capacidad institucional no

32 Corrales Rivera, Juan Carlos. Cuadro Pizarro, Elvia & Ospino, Ingrid. "Capítulo 2. Identificación y análisis de la estructura dispuesta para la atención al desplazamiento forzado". Contenido en "Informe de seguimiento de políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento en el Departamento del Cesar. Seguimiento a las políticas territoriales". Defensoría del Pueblo Regional Cesar. Valledupar, noviembre de 2014.

puedan atender a la población desplazada, las entidades que componen dicho Consejo deberán aplicar el principio constitucional de subsidiariedad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada".

Al respecto, el siguiente testimonio de un profesional del grupo de nación/territorio en el departamento de Santander ejemplifica las dificultades que se presentan para avanzar en la coordinación nación/territorio:

*"Cada Entidad tiene profesionales de apoyo que desarrollan los procesos misionales dirigidos a las víctimas y en muchas ocasiones, es difícil conocer por ejemplo, cuáles son los nombres de los Programas que dan vida a las intervenciones en el territorio de algunas entidades, debiendo ser descritos de acuerdo a la actividad desarrollada. Es difícil conocer el real presupuesto asignado, puesto que los profesionales territoriales solo cuentan con datos globales de regionalización nacional"*³³.

Fija el Auto 007 de 2009 lo siguiente:

*"Tercero. ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población (CNAIPD) Desplazada por la Violencia y, por ende, a las cabezas de las entidades públicas que lo integran que, en aplicación de las normas vigentes sobre distribución material de competencias y lo ordenado por la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento, colabore y apoye a las entidades territoriales para que se atienda eficiente y eficazmente a la población desplazada. En aquellos municipios que por su precaria capacidad institucional no puedan atender a la población desplazada, las entidades que componen dicho Consejo deberán aplicar el principio constitucional de subsidiariedad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada"*³⁴.

Aunque la intervención se haga en los municipios, no es posible a veces determinar la cobertura y presupuesto de los programas a este nivel de detalle. Al parecer, los programas y proyectos se diseñan desde la perspectiva nacional sin tener en cuenta los programas de desarrollo territorial, por lo cual se pierde la oportunidad de optimizar recursos y esfuerzos institucionales. Algunas veces, los funcionarios de las entidades del orden nacional deciden su intervención en los municipios sin coordinar tal actuación con las autoridades locales ni con las demás entidades departamentales y nacionales que pudieran tener alguna injerencia, incluyendo la actuación de la UARIV"³⁵.

33 Cantillo Jiménez et ál. "Entrevista a profesional especializado de la Subdirección Nación-Territorio de la UARIV Regional Santander". Contenido en "Informe de seguimiento de políticas públicas". Op. cit.

34 Auto 007 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda. Bogotá, enero de 2009.

35 Cantillo Jiménez et ál. "Entrevista a profesional especializada". Ibid.

Los problemas de coordinación entre las entidades públicas son aún más pronunciados cuando se trata de restablecer derechos de grupos étnicos, pues en ellos confluyen una diversidad de marcos normativos y aspectos de orden cultural y territorial que hacen que el umbral de derechos y el alcance de los servicios a proveer debe ser más amplio que el que se aplica a grupos no étnicos, lo cual obliga a la concurrencia de varias instituciones del SNARIV y a que la oferta de servicios deban ajustarse a las particularidades de cada pueblo atendido.

Sin embargo, y como lo ejemplifica la gestión adelantada frente a una parte de los pueblos Jitnu en Arauca 150 –Auto 382 de 2010–³⁶ y Jiw en Guaviare-Meta³⁷ –Auto 173 de 2012–, ocurre lo contrario, es decir, la respuesta es desarticulada, por lo que cada entidad involucrada maneja sus tiempos, lo que hace que la intervención no es concurrente y existen inercias institucionales que han limitado la entrega de una oferta de servicios ajustada a las particularidades de cada pueblo –enfoque diferencial– y avanzar a la fase de gestión de planes de atención que vayan más allá de la asistencia y la entrega puntual de unos servicios.

Coordinación territorio-territorio

Se refiere a las diferentes formas de articulación entre los entes territoriales (departamento y un municipio o entre municipios y entre departamentos) con el fin de financiar o proveer bienes y servicios públicos de competencia territorial en procesos colectivos de restablecimiento de derechos de una comunidad.

A la fecha no existe un mecanismo para activar estas formas de relaciones intergubernamentales de manera automática y con ocasión de procesos de restablecimiento de derechos.

El análisis de los problemas sobre relaciones intergubernamentales, pone en la mesa el debate sobre la avances en la activación efectiva de los principios de subsidiariedad, complementariedad y que ha logrado el decreto 2460 de 2015 para la concurrencia.

.....
36 Para un análisis de la respuesta institucional nacional para el pueblo Jitnu, se recomienda ver el informe sobre la situación de este pueblo, elaborado por la Defensoría Comunitaria. Defensoría regional de Arauca. "Informe de situación de desplazamiento forzado y políticas públicas de prevención y protección en el Departamento de Arauca 2012-2015". Ciudad de Arauca, noviembre de 2014.

37 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. "Reporte sobre los resultados en política pública que se desprenden del encuentro del Pueblo Jiw. 12 al 17 de mayo de 2014". Bogotá, mayo de 2014.

4.1. Activación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia

Entre 2012 y 2015 la activación de estos principios ha estado supeditada a las políticas de coordinación nación/territorio que las entidades nacionales del SNARIV han desplegado.

Sin embargo, hay que distinguir dos momentos: por un lado, está la revisión de lo que fue la activación de estos principios entre 2012 y 2015 y, por otro lado, se encuentra la prospectiva que se desprende del Decreto 2460 expedido a mediados de diciembre de 2015, sobre corresponsabilidad.

- **En lo que se refiere a la gestión 2012 a 2015**

La UARIV ha definido una serie de herramientas que permiten regionalizar la inversión nacional, como el índice de presión de desplazamiento y el de capacidad institucional, los cuales pueden permitir a las entidades departamentales y nacionales que integran el SNARIV aplicar los principios en cuestión.

Sin embargo, la activación de estos no se ha desempeñado con la celeridad que se requiere, siendo el principal catalizador de las órdenes judiciales como del Auto 099 de 2013 que mueve la institucionalidad a formas de colaboración.

Entre 2012 y 2015 se han implementado una serie de acciones puntuales, básicamente a cargo de la UARIV, mediante las cuales se asume por subsidiariedad la financiación de la atención humanitaria inmediata luego de que los municipios suscribían un convenio con este ente.

La UARIV también ha desplegado una iniciativa de cofinanciación para proyectos de atención a víctimas.

Respecto de esto último, es necesario mencionar que la activación del principio de concurrencia mediante convocatorias si bien es una opción para complementar los recursos de los entes municipales de manera que se sumen recursos entre la nación y los gobiernos locales, tiene el inconveniente de que circunscribe el acceso a los recursos nacionales a mecanismos de cuasimercados –las convocatorias–, es decir, los entes

territoriales se disputan entre sí, mediante proyectos, el acceso a los recursos de cofinanciación que manejan las entidades nacionales³⁸.

Frente a esto, debe hacerse la salvedad de que la competencia entre territoriales no es simétrica dado que el 90% de ellas, que están en las categorías 4, 5 y 6, carecen de capacidades para asumir directamente las competencias en atención –no solo la Ayuda Humanitaria inmediata– en consecuencia, antes que concurrencia en ellos debería aplicarse el principio de subsidiariedad, el cual debería ampliarse a otros campos de política, en particular, los relacionados con la estabilización socioeconómica.

De la lectura del informe del SNARIV al Congreso de la República de marzo de 2014³⁹, y el citado informe de respuesta a la Corte Constitucional de abril de 2014, se evidencia la aplicación de tres tipos de acciones frente a estos principios:

1. En subsidiariedad, es visible la labor de la UARIV con ocasión de la firma de convenios interadministrativos para asumir la entrega de la Ayuda Humanitaria inmediata a cargo de los municipios, en desarrollo de las órdenes del Auto 099 de 2013.
2. En materia de concurrencia, una parte de los Ministerios, como el de Salud, han recurrido a la suscripción de convenios interadministrativos entre las entidades nacionales y una parte de los gobiernos territoriales. También se ha avanzado en la coordinación operativa de acciones conjuntas mediante la activación de los subcomités temáticos que crea la Ley 1448 de 2011 a nivel nacional (reparación, coordinación nación–territorio, entre otros) y los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) a los que asiste una parte de los entes nacionales.
3. En complementariedad, sobresale el rol de la UARIV en la cofinanciación (UARIV) de proyectos de los entes territoriales. Al respecto, establece esta entidad:

*"De un total de 68 proyectos recibidos en el marco de la convocatoria, 12 proyectos pasaron a la etapa de evaluación, de los cuales 9 resultaron viabilizados, y en el momento de la priorización se pudieron asignar recursos a 8 de estos"*⁴⁰.

.....
38 Ministerio del Interior. "Estrategia de corresponsabilidad. Diapositiva en power point". Presentación en el marco del grupo sobre Auto 383 de 2010 en la sede de la UARIV. Bogotá, 18 de noviembre de 2014.

39 Gobierno de Colombia. "Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011. II Semestre de 2013". Bogotá, marzo de 2014.

40 Gobierno de Colombia. "Numeral 9.3.2. Cofinanciación Proyectos Entidades Territoriales". En "Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República". *Op. cit.*, página 322.

Sin embargo, en 2013 se asignaron 30 mil millones pero en 2014, se asignó 19 mil millones e igual cifra estaba programada para 2015, lo cual evidencia los límites de este esquema de concurrencia mediante convocatorias⁴¹.

En consecuencia, la actual situación de las relaciones intergubernamentales muestra los límites que tiene el modelo de gestión centralizada de las políticas de atención, lo cual lleva a que los gobiernos territoriales no cuenten con las finanzas adecuadas; la descentralización ha permitido simplificar la gestión y reducir el número de ámbitos en los que se requieren dispendiosos trámites burocráticos ante las instancias nacionales para la suscripción de convenios o de convocatorias donde se compite para ser "priorizado" y acceder a los recursos nacionales.

El manejo centralizado de las políticas no ha permitido una gestión con la celeridad que se requiere y además, no permite fijar dispositivos que permitan activar de manera automática la transferencia de recursos institucionales a los gobiernos territoriales, de manera que la subsidiariedad, complementariedad y concurrencia operen en función de la gravedad de la situación de desplazamiento y las capacidades territoriales de respuesta, como ordenan los citados autos 007 de 2009 y 383 de 2010, así como la Ley 1448 en su artículo 172.

El segundo escenario en relación con la activación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, es el que inicia a partir de 2016 con la implementación del decreto 2460 de 2015, en este se observa de manera preliminar:

- **Las relaciones intergubernamentales bajo el decreto de corresponsabilidad**

Dado que el Decreto 2460 fue emitido a finales de 2015, al momento de redactar este análisis (sesi meses después de emitido el decreto) no se había dado el tiempo suficiente de implementación para una valoración integral de los impactos de este nuevo marco frente a *las problemáticas territoriales* enunciadas por la Corte Constitucional. Sin embargo, hay una serie de asuntos relacionados con las relaciones intergubernamentales que se pueden abordar a título de consideraciones preliminares. En efecto, el Decreto 2460 abre la puerta a interpretaciones reduccionistas de las situaciones en las cuales se activan los principios de descentralización: el artículo 2.2.8.3.1.2 fija que la estrategia corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales se orienta por los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia;

.....
41 Departamento Nacional de Planeación. Respuesta a solicitud de información sobre gestión territorial. Bogotá, octubre de 2014.

sin embargo, en el Decreto 4800 de 2011, la corresponsabilidad se inscribe en los principios de descentralización.

Al respecto, el Decreto 4800 determinó:

“La complementariedad es definida por la LOOT como “completar o perfeccionar la prestación de servicios” a cargo de las entidades territoriales, y a su vez establece mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios. El Decreto 4800 de 2011 establece además que la complementariedad aplica para el desarrollo de proyectos regionales, para lo cual se pueden utilizar mecanismos como la asociación, la cofinanciación y la celebración de convenios”⁴².

La complementariedad, entendida como se mencionaba en el Decreto 4800, implicaba que la Nación podía participar en programas territoriales, sin embargo, bajo el nuevo decreto esa posibilidad depende de que se comparta una función (conurrencia y coordinación), lo cual abre el camino a la suscripción de convenios (contratos-plan o de delegación).

A continuación se analizan los cambios/continuidades en los principios de descentralización entre el Decreto 4800 de 2011 y el decreto 2460 de 2011.

1. Análisis comparado sobre la definición de los principios de descentralización del Decreto 4800 de 2011 vs. Decreto 2460 de 2015

El Decreto 2460 establece las políticas de corresponsabilidad, entre las que se destacan:

1. Delegación de funciones del nivel nacional en los entes territoriales y la suscripción de contratos plan;
2. Aplicación de las formas de asociatividad que fija la ley orgánica de ordenamiento territorial –Ley 1454 de 2011–;

.....
42 Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. Decreto 4800 de 2011, art. 259. “Sistema de corresponsabilidad. Documento técnico para consulta”. Bogotá, agosto 21 de 2013. Consulta hecha el 20 de enero de 2016. Disponible en http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/sc_documentoconsulta.pdf

3. Se reitera la obligación de incorporar lineamientos de política para las víctimas en los planes de desarrollo y su operación posterior mediante los Planes de Acción Territorial.
4. Finalmente, se define e incorpora en la gestión territorial el conjunto de sistemas de información y seguimiento que se han venido decantando en los últimos 5 años (RUSICST, FUT, Tablero Pat).

El análisis comparado del devenir de los principios de descentralización, entre su enunciación en el Decreto 4800 de 2011 y el Decreto 2460 de 2015, hace visibles las principales líneas conceptuales sobre las que giran las políticas de corresponsabilidad del período 2014-2018.

Cuadro 3. Análisis comparado de los principios de descentralización en el Decreto 4800 de 2011 vs. Decreto 2460 de 2015.

| PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | DECRETO 4800 DE 2011 | DECRETO 2460 DE 2015 | ANÁLISIS COMPARADO |
|---------------------------------|--|---|--|
| Corresponsabilidad | <p>Artículo 10.</p> <p>En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 26 y 161, numerales 12 y 172 de la Ley 1448 de 2011, todas las entidades estatales, tanto del nivel nacional como del territorial, tienen la responsabilidad de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas en los términos de los artículos 3° y 9° de la Ley 1448 de 2011, conforme a sus competencias y responsabilidades.</p> <p>El principio de corresponsabilidad debe ejecutarse teniendo en cuenta el interés general de la Nación y la autonomía territorial.</p> | <p>Artículo 2.2.8.3.1.2.</p> <p>La estrategia de corresponsabilidad incluye los procesos para garantizar la coordinación de las acciones y los recursos de las entidades nacionales y territoriales, a través de la aplicación de los principios concurrencia y subsidiaridad.</p> | <p>En el Decreto 4800, la corresponsabilidad en un principio, es decir, una regla general y atemporal que orienta la gestión de las entidades, mientras que en el decreto de corresponsabilidad pasa a ser un medio, una estrategia.</p> <p>Si bien una estrategia implica un mayor grado de elaboración, la limitante es que como estrategia puede ser modificado por el gobierno de turno, en la medida en que un nuevo gobierno o el mismo deseen cambiar de estrategia.</p> |
| Coordinación | <p>Artículo 11. <i>Coordinación.</i></p> <p>Las entidades nacionales y territoriales deben trabajar armónicamente para realizar los fines del Estado y en particular, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.</p> | <p>Artículo 2.2.8.3.1.3.</p> <p>...Coordinación: este principio se aplicará en desarrollo de las actuaciones de los distintos niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias compartidas y/o exclusivas relativas a la política pública para víctimas.</p> | <p>El Decreto 2460 puntualiza aún más la situación en la que se puede activar este principio, al suscribirlo al escenario de competencias compartidas o exclusivas.</p> <p>Sin embargo, en el Decreto 4800 se dejaba un espacio más amplio al plantear la obligación de trabajar armónicamente con el fin de lograr los fines del Estado... y el goce efectivo de derechos de las víctimas, lo cual puede llevar a interpretaciones limitadas, en la medida en que la coordinación se circunscribe en el Decreto 2460 la coordinación a los ámbitos de competencia.</p> |
| Concurrencia | <p>Artículo 12. <i>Concurrencia.</i></p> <p>Las entidades nacionales y territoriales deben actuar oportuna y conjuntamente, en busca de un objetivo común.</p> <p>Las entidades involucradas ejercerán acciones de manera conjunta, respetando siempre el ámbito de competencias propio y el ámbito de competencias de las demás.</p> | <p>Artículo 2.2.8.3.1.3</p> <p>La concurrencia se aplicará a las competencias en las cuales dos o más niveles de gobierno deben garantizar de manera conjunta las medidas definidas por las disposiciones relativas a la política pública dirigida a las víctimas, cuando así esté establecido.</p> | <p>Al igual que en el anterior principio, el Decreto 2460 puntualiza aún más que el Decreto 4800 la situación en la que se puede activar este principio, por ende, también se aplica el comentario acerca de la posibilidad de que en algún momento se dé una interpretación restrictiva, en la medida en que emerjan situaciones que requieran una intervención que es factible que no reglada como función, lo cual le quita flexibilidad a la administración para actuar ante los nuevos escenarios que surjan ante, por ejemplo, un eventual pos acuerdo.</p> |
| Complementariedad | <p>Artículo 13. <i>Complementariedad.</i></p> <p>Para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades nacionales y territoriales prestarán colaboración recíproca y podrán, para ello, utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios.</p> | | <p>Desaparece de la agenda.</p> |
| Subsidiariedad | <p>Artículo 14. <i>Subsidiariedad.</i></p> <p>En su orden, la Nación y los departamentos, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. El ejercicio de este principio estará sujeto al seguimiento y a la evaluación de las entidades nacionales rectoras de la materia dentro del marco de la autonomía de las entidades territoriales.</p> | <p>Artículo 2.2.8.3.1.3.</p> <p>Subsidiariedad: en cuanto principio, la subsidiariedad se aplicará con respecto de las competencias de los municipios, en relación con la ayuda y atención humanitaria inmediata y el auxilio funerario.</p> | <p>Se reduce el alcance de este principio en el Decreto 2460 frente a lo establecido en el Decreto 4800.</p> <p>En esta última norma, la subsidiariedad está abierta a aquellos municipios que "<i>presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011</i>".</p> <p>En la versión del Decreto 2460 se circunscribe a la Ayuda humanitaria Inmediata y se deja de lado la subsidiariedad en otros campos en los que se requiere apoyo nacional como la vivienda, la generación de ingresos.</p> |

Fuente: Decreto 4800 de 2011 vs. Decreto 2460 de 2015.

En suma, el Decreto 2460 consolida en un solo marco el conjunto de iniciativas desarrolladas en el período 2012 a 2015 y permite subsanar ciertos vacíos sobre el manejo de sistemas de información y diseño de los PAT; sin embargo, en la delimitación de las reglas de operación de las políticas gubernamentales de corresponsabilidad abre la puerta a interpretaciones reduccionistas de las posibilidades de articulación intergubernamental, y sobre todo restringe las situaciones en las que los gobiernos municipales pueden recurrir al apoyo de las entidades del nivel nacional, limitando los espacios en los cuales los gobiernos locales de categorías 3 a 6 (que corresponde al 95% de los entes municipales) pueden esperar un apoyo en subsidiariedad de las entidades nacionales para la garantía de derechos que integran la Estabilización Socioeconómica.

4.2. Diversidad institucional y relaciones intergubernamentales

La atención a las comunidades en riesgo y la situación de desplazamiento, se mueve en un escenario en el que se entrecruzan entidades y programas nacionales y territoriales, lo que configura una densa red institucional o conjuntos de estructuras de gestión que tienen cada una su propio marco de reglas y criterios de financiación. Hoy en día, coexisten tres grandes estructuras de gestión:

1. Estructuras sectoriales de política nacional, conformada por el conjunto de entidades y programas a cargo de los ministerios y entidades descentralizadas nacionales (SENA, DPS, UARIV) que ejecutan políticas sociales que cubren por igual a víctimas y población en pobreza extrema o vulnerable.
2. Estructura de atención a víctimas, surge de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, coordinada por la UARIV en lo nacional y en lo territorial por una secretaría de despacho por cada nivel de gobierno (gobernaciones y municipios) que se encarga de la Secretaría Técnica de los Comités de Justicia transicional de su respectivo nivel.

Está conformada por el conjunto de dependencias y programas que ejecutan proyectos directamente dirigidos a las víctimas de la violencia en general, pero en particular, a la población en riesgo y situación de desplazamiento. Esta estructura es la que se define como el SNARIV.

3. Estructura de gestión territorial, conformada por el conjunto de entidades y dependencias municipales y departamentales dispuestas para la operación de los servicios sociales asignados por el proceso de descentralización (salud, educación, cultura, recreación, deporte, entre otros).

Esta organización surge a mediados de la década de los ochenta (Acto Legislativo 01 de 1986 y Ley 12 de 1986) y es potenciado con la Constitución de 1991 (Título IX). Consiste en la gestión de programas sociales y de infraestructura que se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) regulado por la Ley 715 de 2001.

El proceso de implementación de las competencias territoriales asignadas por la Ley 1448, básicamente se está financiando con las fuentes de diseñadas para la descentralización, lo cual genera un sesgo en el conjunto de derechos que pueden ser atendidos, dado que el SGP solo permite financiar proyectos en salud, educación, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico, y en menor medida cultura y deporte, lo cual deja de lado derechos económicos fundamentales para el restablecimiento como vivienda, trabajo (generación de ingresos), tierras, los cuales dependen de los resultados de las convocatorias de los programas nacionales en estos campos.

5. GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO EN EL PERÍODO 2012-2015

A partir de 2012, el Gobierno nacional se concentró en el fortalecimiento de los Gobiernos territoriales para que asumieran las competencias asignadas a ellos por la Ley 1448, lo que llevó a que se desdibujara la agenda de fortalecimiento territorial que se desprendía de las órdenes del Auto 383 de 2010, la cual fue desarrollada hasta fines de 2011.

En este escenario, a continuación se abordará una reflexión sobre la gestión de las políticas de atención a la población desplazada acaecida entre 2012 y junio de 2015 que realizaron los gobiernos municipales en el marco de los PAT.

5.1. Dinámicas de la gestión de los Planes de Acción Territorial

Los PAT son la hoja de ruta de la gestión de los gobiernos territoriales para el restablecimiento de derechos, en ellos se entrecruzan la programación de recursos de inversión de los planes de desarrollo y las competencias en atención y reparación a las víctimas que les han sido asignados a los gobiernos territoriales por la Constitución y las leyes.

En términos generales, la gestión territorial de la atención al desplazamiento mediante los PAT se ha caracterizado por:

- Gestión de nuevas competencias sin recursos nuevos, así como los antiguos PIU, la obligación de diseñar política mediante PAT no implicó la asignación de recursos adicionales a los asignados por la Ley 715 de 2001, por lo que el grueso de programas y proyectos territoriales de atención al desplazamiento son aquellos que se pueden "cargar" a los rubros financiados por el Sistema General de Participaciones⁴³.

43 Para un análisis en detalle de la composición del gasto público territorial en atención a la población desplazada y las consecuencias en términos de sesgos en la financiación de ciertos campos de política, se recomienda ver: Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. "Numeral 3.3. La información presupuestal territorial: evaluación macro". Contenido en "Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012". Bogotá, 21 de agosto de 2012.

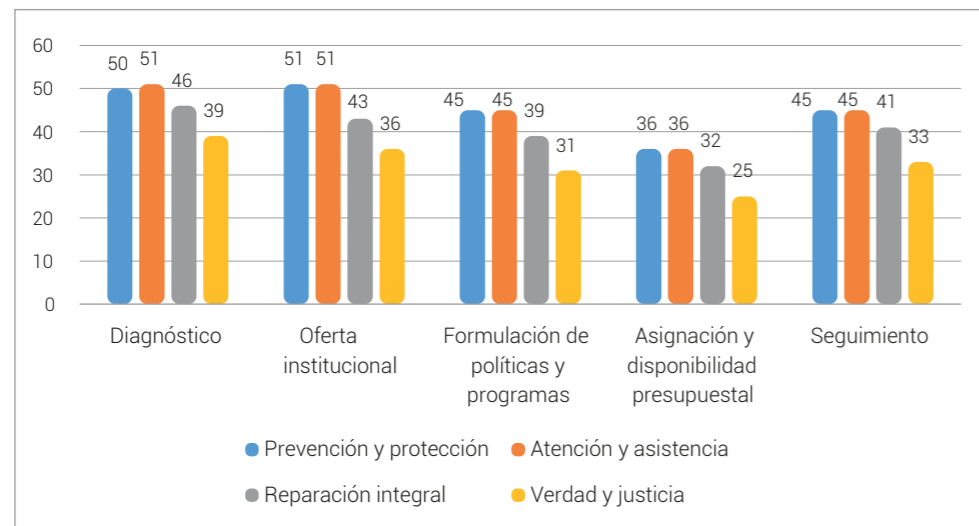
- La complementariedad y subsidiariedad no es automática, es acorde a los resultados de los estudios sobre capacidad y gestión que producen los diversos indicadores y tecnologías de seguimiento que manejan el DNP, UARIV y el Ministerio del Interior, por lo que el acceso a los recursos de cofinanciación está supeditada a procesos administrativos mediante convenios o a clasificar en las convocatorias de los entes nacionales⁴⁴.
- Incremento de la complejidad organizacional. Dada la diversidad de planes de atención a víctimas (además del PAT), los gobiernos subnacionales destinaron en promedio los primeros 18 meses de su mandato al diseño de planes sectoriales de atención a víctimas.

El Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015 mantiene la línea de diversos Planes operando simultáneamente: 1. Planes Integrales de Prevención (Artículo 2.2.7.7.10.); 2. Planes de contingencia (Artículo 2.2.7.7.11); 3. Plan de Acción Territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas (Artículo 2.2.8.3.1); 4. Plan Integral de Reparación Colectiva (Artículo 2.2.7.8.9).

En la actualidad el punto débil de las políticas territoriales es la implementación de dichos planes, por ende, el mayor esfuerzo en fortalecimiento institucional debería orientarse al problema de la capacidad de gestión territorial.

44 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. "Literal D. Descripción del proyecto". Contenido en "Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional". Consultado el 9 de julio de 2014. Disponible en http://www.unidadVictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

Gráfico 4. Evaluación de resultados Planes Territoriales. Nivel de desarrollo de los Planes de Acción Territorial Municipal por ejes transversales de política pública durante 2014

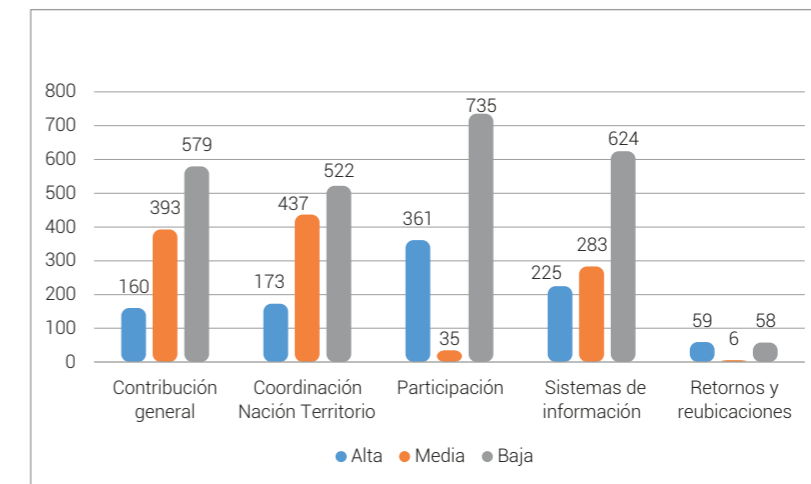


Fuente: Gráfico tomado de "Numeral 3.2.3.1 Fortalecimiento de las entidades del SNARIV". Contenido en "Informe integrado del Gobierno nacional en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 8 de agosto de 2014". SNARIV. Septiembre de 2014. Página 47.

Al revisar los datos de desempeño de los gobiernos territoriales se evidencia que los mayores desarrollos tienen que ver con los procesos de diagnóstico y la fijación de la oferta de política; sin embargo, cuando se revisa variables de gestión como son "Asignación y disponibilidad de recursos" y "Seguimiento" se observa que los mejores porcentajes (que no llegan al 50%) se presentan en campos de política correspondientes al ciclo inicial de atención:

1. Prevención y protección (36% en presupuesto y 45% en seguimiento) y atención y asistencia (36% en presupuesto y 45% en seguimiento).
2. Reparación Integral (recibe el 32% en presupuesto y presenta un resultado del 41%) y Verdad y Justicia (reporta el 41% en presupuesto y presenta un resultado del 33%). Estos valores son significativos dado que en este campo se juega parte significativa de los derechos asociados a la estabilización socioeconómica.

Gráfico 5. Resultados generales de la certificación de aporte de los municipios y departamentos a las políticas de víctimas. Vigencia 2013



Fuente: Gráfico tomado de "VI informe del SNARIV". Op. cit., página 150.

Por otra parte, dado que cada ente maneja la atención mediante proyectos, la atención es desarticulada, lo cual explica la diversidad de criterios de acceso y que no exista una visión integral de la atención y las limitaciones para trascender a esquemas eficientes de medición de goce efectivo de derechos superando la visión centrada en el conteo de actividades realizadas.

5.2. Fortalecimiento de la gestión territorial de atención a las víctimas

Bajo la Ley 1448, el apoyo a los gobiernos territoriales se ha concentrado en las labores de asistencia técnica para la operación de sistemas para el monitoreo de la gestión, el diseño de los Planes de Acción Territorial y se inició un programa de cofinanciación de proyectos de inversión de los entes subnacionales.

En lo que se refiere a la adopción de tecnologías para el control y monitoreo de las acciones de los gobiernos territoriales sobresale la gestión del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y la Unidad de Víctimas alrededor del impulso del uso del Formulario Único Territorial (FUT) y el Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST).

PARTE I - Corresponsabilidad y gestión territorial

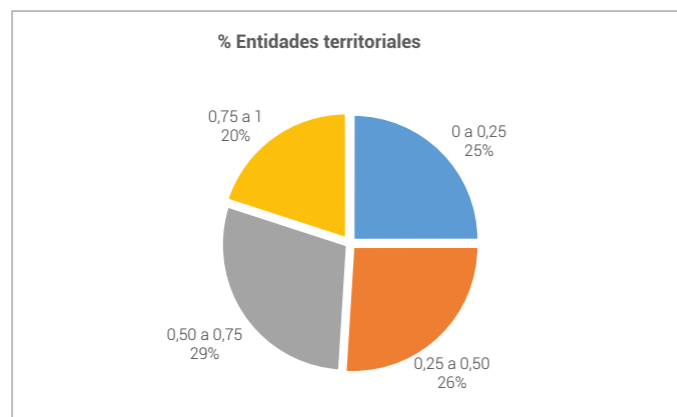
Estos instrumentos, si bien fueron diseñados previamente a la implementación de la Ley 1448, fue en los pasados 3 años que tomó fuerza el uso generalizado y cada más estandarizado de estas tecnologías administrativas por parte de los gobiernos territoriales.

En materia de planeación, se presentó un avance significativo en el apoyo nacional a los gobiernos territoriales en materia del diseño de los diversos planes sectoriales dirigidos a las víctimas (Planes de Contingencia, Planes de Acción Territorial (PAT), Planes de Retorno o Reubicación).

Aunque esta dispersión de planes abre la puerta a ampliar la complejidad y demandas de mayor coordinación entre las oficinas encargadas de implementarlos.

En todo caso, el ECI y en particular, los autos 383 de 2010, 219 de 2011 y 099 de 2013, hacen visible que a nivel de los gobiernos territoriales se requiere ir más allá de reformas de orden procedimental que mejoren –temporalmente– el funcionamiento de los gobiernos locales. El siguiente gráfico evidencia los resultados en materia de capacidad institucional de los gobiernos territoriales.

**Gráfico 6. Resultados de la política de fortalecimiento territorial.
Indicador de capacidad 2015**



Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2015. VII informe del SNARIV al Congreso de la República. Agosto de 2015. Página 51.

El indicador mide de 0 a 1, la capacidad: entre más cercano esté el indicador a 0 mayor capacidad tendrá el municipio; en este sentido la evaluación de capacidad para el año 2015 hace visible una situación preocupante para alrededor del 20% de los entes territoriales que poseen una capacidad baja (entre 0,75 y 1), los cuales, en las actuales condiciones no pueden activar los principios de corresponsabilidad y bajo las reglas del

decreto 2460 de 2015 sólo podrían acceder solo podrían acceder a un apoyo subsidiario en Ayuda Humanitaria, mientras que el resto de las políticas de víctimas (prevención, protección, atención, asistencia y reparación) quedarían sin ejecución dado que no podrían cumplir con los requisitos técnicos y financieros para activar las reglas de concurrencia y complementariedad.

En el fondo solo el 25% de los entes territoriales poseen capacidad para participar de los esquemas de delegación de competencias nacionales (entre 0 a 0,25), contratos plan y aportar contrapartidas para participar en las convocatorias nacionales de cofinanciación. Los demás entes, ubicados en las categorías media-baja (29%) y media alta (26%) tendrían restricciones para participar en algún tipo de concurrencia y complementariedad.

En consecuencia, una tarea pendiente de las entidades responsables de la gestión de las políticas de corresponsabilidad, a partir de los resultados del índice de capacidad 2015, es crear una oferta diferenciada en subsidiariedad, concurrencia y complementariedad en función del panorama diverso de entidades territoriales, es decir, las reglas de corresponsabilidad contenidas en el Decreto 2460 de 2015 no pueden ser homogéneas y deberían contar con la flexibilidad necesaria para evitar que se nieguen derechos a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento del 20% de los entes territoriales calificados con baja capacidad, el cual es un riesgo latente debido al actual diseño del mencionado decreto de corresponsabilidad.

Por otro lado, se identifican dos tendencias en las políticas de fortalecimiento territorial: la centralización del control y la permanencia de la fragmentación sectorial. A continuación se presenta en detalle cada una.

Acciones desarticuladas ante la ausencia de una política integral de fortalecimiento y un sistema de corresponsabilidad

Las acciones desplegadas lucen desarticuladas en la medida en que no están ancladas a un programa o política nacional de fortalecimiento integral al que concurren todas las entidades del SNARIV.

No obstante, el Decreto 1084 de 2015 plantea una serie de medidas que pueden contribuir a mejorar la capacidad de los entes territoriales, a saber:

1. La posibilidad de lograr sinergias y asegurar recursos para programas de mediano plazo a partir de la firma Convenios Plan (Artículo 2.2.8.2.1.2. Convenio Plan):

"Para efectos de la articulación Nación-Territorio se podrá suscribir un Convenio Plan en los términos del artículo 8° de la Ley 1450 de 2011, entendiendo que se trata de un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la Ley 1448 de 2011, que por su naturaleza, hacen conveniente su emprendimiento mancomunado. Estos convenios podrán incorporar mecanismos de asociación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes sobre la materia"⁴⁵.

2. El fortalecimiento del rol de las Gobernaciones como coordinadores de las acciones y planes de los gobiernos territoriales de su jurisdicción y poder asociarse con otros entes territoriales (Artículo 2.2.8.2.3.1. Departamentos). Para garantizar la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas, los departamentos tendrán las siguientes funciones en materia de articulación:

"1. Siguiendo las orientaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, apoyar e intermediar la coordinación entre entidades nacionales y territoriales, en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, para lo cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a Víctimas contará con el apoyo del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia y del Derecho (subrayado fuera de texto).

2. En virtud del principio de concurrencia, acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas, respetando siempre el ámbito de competencias propio y el de las demás entidades estatales (subrayado fuera de texto).

3. Teniendo en cuenta el principio de complementariedad, para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, podrán utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios (subrayado fuera de texto)"⁴⁶.

.....
45 Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS). "Articulación Nación-Territorio. Capítulo 2 Articulación entre la Nación y las entidades territoriales. Sección 1. Disposiciones generales. Artículo 2.2.8.2.1.1". Contenido en "Decreto 1084". Bogotá, 26 de mayo de 2015.

46 DPS. "Sección 3 Entidades territoriales. Artículo 2.2.8.2.3.1. Departamentos." *Op. cit.*, página 109.

3. También sobresalen la posibilidad de avanzar hacia acciones que articulen la gestión de varios entes municipales (Artículo 2.2.8.2.3.2. Distritos y municipios)...
"Para garantizar la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas, los distritos y los municipios tendrán las siguientes funciones, en materia de articulación:

2. En virtud del principio de concurrencia, realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, el Departamento correspondiente, distritos y municipios, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, respetando siempre el ámbito de competencias propio y el ámbito de competencias de las demás entidades estatales.

3. Teniendo en cuenta el principio de complementariedad, para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos distritales o municipales, podrán utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios"⁴⁷ (Subrayado fuera del texto).

Con estas disposiciones, se abre una puerta para el paso de un enfoque de fortalecimiento por municipios a estrategias por regiones y/o comunidades. Este enfoque de gestión no es nuevo, pues, existían avances normativos a la luz de los autos diferenciales 092 y 251 de 2008 y 004, 005 y 006 de 2009, que permiten trascender los enfoques de atención y medición centrados en la cobertura a personas y/o familias u hogares y gestión por proyectos para empezar a intervenir bajo lógicas territoriales y poblacionales, lo cual facilita la gestión de políticas más ajustadas a las particularidades de las comunidades, ganando en eficiencia en el gasto y en pertinencia de la intervención.

Se considera que avanzar a gestiones por procesos y regiones contribuye a la coordinación intergubernamental y, en particular, a la medición del impacto en términos de goce efectivo de derechos, llevando a que las políticas y sistemas de información tomarán como eje los territorios y no solo la entrega de recursos y servicios a individuos o familias, considerados al margen de su contexto de vida y solo pensado desde indicadores de gestión por cada entidad territorial.

Al respecto de la superación de enfoque de *Gestión por actividades* el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, da un paso para transitar a una *Gestión para resultados*, lo cual está en línea con el mandato del goce efectivo de derechos. Establece el PND:

.....
47 DPS. "Sección 3 Entidades territoriales. Artículo 2.2.8.2.3.2. Distritos y municipios". *Ibíd.* Página 110.

"Artículo 148. Orientación de la inversión a resultados. La orientación de la inversión a resultados es una técnica presupuestal que promueve el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. La Nación adoptará, entre otras, esta técnica como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública y promoverá su adopción por las entidades territoriales"⁴⁸.

Centralización de la gestión de las políticas territoriales

En la década de los ochenta y noventa, bajo el proceso de descentralización, el Estado adoptó legislaciones que permitieron transferir a los gobiernos territoriales, en particular, a los gobiernos municipales, una serie de competencias para la prestación directa de bienes y servicios sociales, en particular, en salud, educación, alimentación, saneamiento básico y otros recursos menores en cultura y deporte.

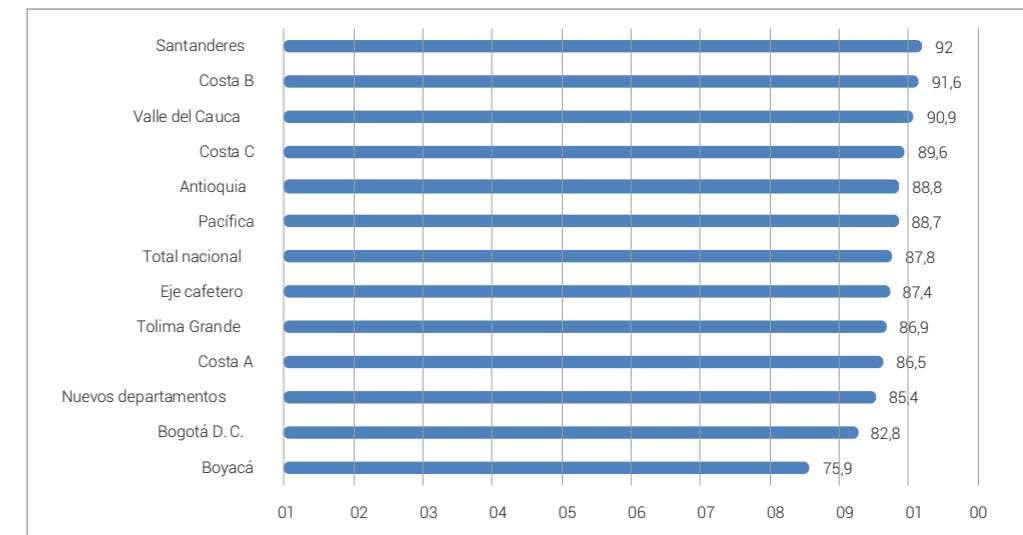
En ese momento, las teorías del federalismo fiscal, que dieron soporte a la reforma, fijaban que los gobiernos locales –al estar cerca de los usuarios– tiene mayor información sobre las preferencias y costos de proveer ciertos bienes sociales que el lejano gobierno central, por ende, puede asignar presupuestos y ejecutar políticas de manera más eficiente que las entidades públicas del Gobierno nacional⁴⁹.

No obstante, esto no es solo un postulado teórico, es una realidad, como lo demuestran los resultados de la recién publicada Encuesta de Verificación de Goce Efectivo de Derechos, la cual da cuenta de que aquellos derechos que se brindan mediante esquemas de descentralización, como la salud y la educación presentan mejores resultados que aquellos derechos –básicamente derechos económicos– que se prestan mediante las estructuras administrativas del gobierno central.

48 Congreso de la República. "Ley 1753, por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País". Bogotá, 9 de junio de 2015. Página 86. Bogotá.

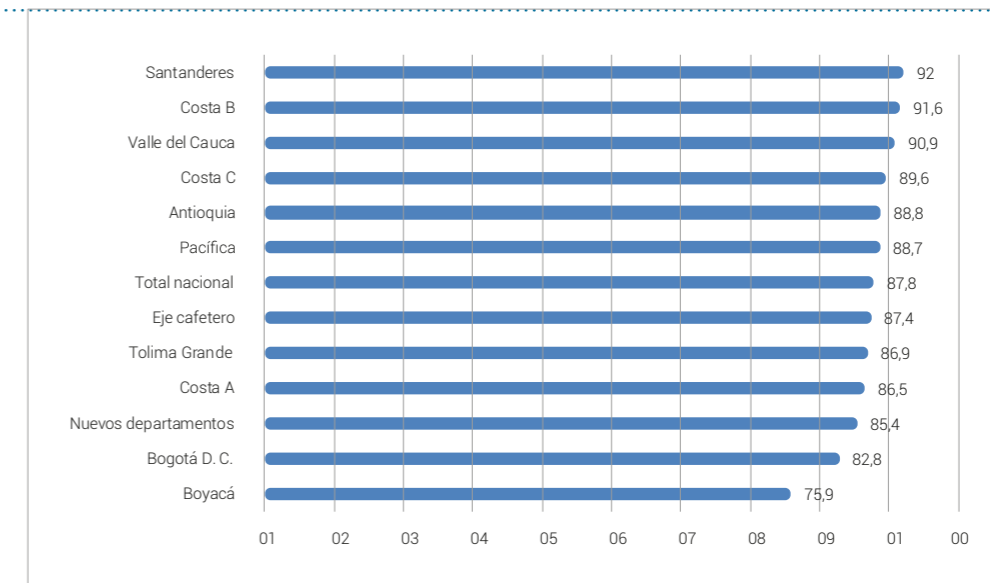
49 Wiesner, Eduardo. Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 1992.

Gráfico 7. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) víctimas de desplazamiento que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media. EGED 2013-2014



Fuente: UARIV-DANE. "Boletín técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED 2013-2014". Bogotá, enero 7 de 2015. Tomado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletin_EDGE_2013_14.pdf

Gráfico 8. Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que tienen ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza. EGED 2013-2014



Fuente: UARIV-DANE. "Boletín Técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED 2013-2014". Bogotá, enero 7 de 2015. Tomado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletin_EDGE_2013_14.pdf

Al contrastar los datos de ambos gráficos, se observa que el derecho a la educación, el cual se presta de manera descentralizada, tiene una media nacional que es más del doble que la generación de ingresos que se presta de manera centralizada.

Contrario a esta evidencia, la atención a la población desplazada ha seguido el camino de una creciente centralización, y si bien se asignan competencias a los gobiernos territoriales, esta asignación no va aparejada con recursos específicos para financiar el gasto territorial⁵⁰, por lo que la mayor parte de la oferta, en particular en materia de estabilización socioeconómica proviene de las entidades del nivel nacional.

En los últimos 4 años, la gestión nacional se ha caracterizado por un fortalecimiento del control de la Nación sobre los procesos de formulación y gestión de políticas de los gobiernos territoriales. Ante la ausencia de recursos específicos para la gestión de políticas propias y un fuerte énfasis en el diligenciamiento de los sistemas de información dispuestos a nivel nacional, en la práctica la mayor parte de la oferta de proyectos que ejecutan o que hacen los gobiernos territoriales se originan en programas y recursos nacionales.

En efecto, el 95% de los entes territoriales están en las categorías de menor población y capacidad fiscal, a saber: 3, 4, 5 y 6, con lo cual, en la práctica, los márgenes de autonomía del 95% de los municipios donde se concentra el 70% de la población desplazada es reducida.

Por ejemplo, programas de restablecimiento, como Familias en su Tierra (FEST) o Mujeres Ahorradoras presentan limitaciones para fijar los cupos y contenidos de servicios a entregar según las demandas y particularidades de cada región en que operan, por lo que en la práctica se entrega la misma oferta en todas las regiones, además, la decisión de ofertar alguno de éstos programas no responde a las demandas de la población, sino a cálculos administrativos sobre coberturas alcanzadas y eficiencia del gasto.

.....
50 Los gastos de inversión asociados al Plan de Desarrollo son temporales, y su destinación puede cambiar en función de las prioridades de gasto que cada gobierno territorial introduce. Mientras tanto la inversión financiada con los recursos del Sistema General de Participación –Ley 715 de 2001– es un flujo continuo de recurso, que está sujeto a una programación cierta y cuyos usos –al estar delimitada por ley– no puede ser cambiada con cada cambio de gobierno. Este elemento de consistencia y predictibilidad en el tiempo, explica por qué los gobiernos territoriales han logrado construir una infraestructura institucional estable y con resultados crecientes.

Esta situación ha sido confirmada –de manera empírica– en diversos espacios de interlocución con líderes de organizaciones de población desplazada y funcionarios del nivel nacional que operan en las regiones.

Tal es el caso del Foro Regional de Seguimiento a las Políticas Públicas de Rionegro⁵¹, en donde las comunidades que asistieron manifestaron su inconformidad ante el posible traslado del programa FEST de la región del oriente antioqueño a otras zonas del Departamento, cuando aún no se habían logrado las metas de cobertura que fueron propuestas hace 4 años, al inicio del retorno bajo las expectativas de cobertura global de este programa.

En Guaviare, un funcionario de la oficina regional del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) manifestó en diciembre de 2014 en un Foro regional de seguimiento convocado por la Defensoría del Pueblo⁵², que existían restricciones que no permitían que la regional del DPS influyera sobre las decisiones de llevar o no al departamento los programas de la entidad,⁵³ así existiera una demanda ciudadana por atender, dado que eso se definía en Bogotá.

Otro caso, que muestra las inflexibilidades de la oferta es la respuesta negativa sobre la adaptación de los contenidos de las ofertas en atención humanitaria a entregar a las comunidades indígenas del pueblo Jiw, durante el Encuentro del Pueblo Jiw con el SNARIV ocurrido en la hacienda Las Zaragosas en el pasado mayo de 2014⁵⁴.

.....
51 Las Defensorías Regional de Antioquia, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y Comunitaria para el Oriente Antioqueño, adelantaron los días 26 y 27 de noviembre de 2014, un foro para la región del oriente antioqueño, en el cual 70 líderes de organizaciones de población desplazada junto con autoridades nacionales y territoriales del SNARIV analizaron las dinámicas y tensiones de las políticas de atención al desplazamiento forzado.

52 Las Defensorías Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Regional Guaviare y el equipo de Defensores comunitarios de esta regional realizó entre los días 10 al 11 de diciembre de 2014 un foro departamental de análisis y seguimiento a las políticas de atención a la población desplazada. Se adelantó en la ciudad de San José del Guaviare. A este espacio concurrieron cerca de 60 personas entre líderes de población desplazada y funcionarios del SNARIV nacional y territorial.

53 El Director Territorial se refería en ese momento al programa Mujeres Ahorradoras. Establecía que no tenía competencia para direccionar y adecuar la oferta de la entidad desde su regional dado que era en Bogotá donde se decidía la oferta de servicios. Además mencionaba las limitaciones para adecuar ese programa a mujeres indígenas que viven en la cabecera del municipio de San José del Guaviare.

54 En el encuentro los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar manifestaron la imposibilidad de cambiar los alimentos entregados, a lo sumo se podía hacer una sustitución de unos alimentos de la minuta por otros que ya estaban contenidos en esa lista de alimentos, dado que la minuta debía responder a los dictámenes de expertos nutricionistas de la entidad, ubicados en Bogotá, además de existir un compromiso

Pero además de las limitaciones para adecuar los contenidos de los programas de atención a las particularidades de las comunidades en las regiones, la centralización está llevado a la hipertrofia de una serie de entidades nacionales, las cuales incorporan funciones de diseño, financiación y gestión de una multiplicidad de programas, lo cual limita los tiempos de respuesta.

Por ejemplo, la UARIV en desarrollo de lo dispuesto en los artículos de la Ley 1448 de 2011 números 127, 202, 203, 204, 248, 249, 250 (numeral 1), 251, 258 y 260, interviene en los campos de Atención Humanitaria, planes de contingencia, Planes de Acción Territorial, cofinancia proyectos de Estabilización socioeconómica, entre otros, lo cual la lleva a devenir en la principal agencia nacional que orienta, asesora y fiscaliza los procesos de gestión de políticas de atención territoriales –sin incluir en este análisis su labor en el plano de las entidades nacionales–.

La centralización y ausencia de recursos específicos para las políticas de reparación, verdad y justicia, abre la puerta para plantear el problema del financiamiento recursos de la política territorial, en particular para programas en estabilización y consolidación socioeconómica –vivienda, tierras, generación de ingresos, retornos, entre otros– en el contexto de la implementación de programas de restablecimiento y desarrollo territorial que se implementen en el posacuerdo.

6. REFLEXIONES FINALES SOBRE LAS ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES

Con el inicio de la Ley 1448 de 2011, las temáticas relacionadas con las problemáticas territoriales que se venían trabajando en desarrollo de los autos territoriales de la sentencia T-025, en particular el Auto 383 de 2010, el Decreto 250 de 2005 y la Ley 1190 de 2008, retomaron un nuevo aire.

Entre 2012 y 2015 el Gobierno nacional aplicó medidas para fortalecer la capacidad de diseño de instrumentos de planeación (PAT-Tablero PAT), el reporte a sistemas de información (FUT-RUSCIST), la cofinanciación nacional a proyectos que postulen los gobiernos territoriales (Banco de proyectos de la UARIV) y una mejor territorialización de la inversión a cargo de las entidades nacionales.

Estas medidas van en línea con la adecuación de la institucionalidad territorial para ejecutar las funciones asignadas en la Ley 1448 de 2011.

Sin embargo, la gestión desplegada no buscó modificar las estructuras administrativas territoriales y las relaciones intergubernamentales, que los autos de la sentencia T-025, identifican como limitante para el goce efectivo de los derechos desde lo territorial. En este orden se tiene:

6.1 Reflexiones finales

La gestión de los municipios para restablecer y proteger los derechos de las personas en situación de desplazamiento, tiende a replicar los modelos de organización y funcionamiento del nivel nacional (tendencia al isomorfismo institucional)⁵⁵.

Sin embargo, las leyes que desde 1997 asignaron competencias a los gobiernos municipales para desarrollar políticas para las víctimas no incorporaron la asignación de recursos adicionales a los programados para prestar los servicios que fueron

55 Scott, Richard & Meyer, John. "La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias". Contenido en "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional". Serie nuevas lecturas de política y gobierno. Powell, Walter & Dimaggio, Paul. (Eds.). México D.F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica. 2001.

.....
internacional del Estado colombiano que limitaba la oferta de alimentos a una tabla nutricional formulada por la Universidad de Antioquia.

PARTE I - Corresponsabilidad y gestión territorial

descentralizados, por lo que las políticas para la atención al desplazamiento que se ejecutan son aquellas que se pueden financiar con las fuentes de la Ley 715 de 2001.

Lo anterior explica porqué la mayor parte del gasto municipal en población desplazada se concentró en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que en campos de política no cubiertos como los correspondientes a los programas para la estabilización socioeconómica, los enfoques diferenciales o el fortalecimiento de la participación y el control social, no existe capacidad institucional ni finanzas locales para implementar políticas en estas materias, debiendo los gobiernos entrar a *hacer gestión* ante las entidades nacionales con el fin de lograr ser incluidos dentro de la oferta nacional o concursar por los recursos de cofinanciación.

Este hecho redujo la discrecionalidad de los gobiernos territoriales para fijar políticas diferenciales según las particularidades regionales, pues la oferta local para población desplazada son derivaciones o componentes de las políticas nacionales, al ser la financiación de la atención en un 83% originada en transferencias nacionales las cuales vienen regladas (ver cuadro 1, atrás).

En consecuencia, instancias de participación social como los antiguos Comités Municipales de Atención Integral a la población Desplazada, hoy Comités de Justicia Transicional, son más espacios de información y de divulgación de la oferta nacional que lugares de toma de decisiones.

Lo anterior, muestra los límites reales para el ejercicio del derecho a la participación de las Mesas de Participación Efectiva, Organizaciones de Población Desplazada (OPD) y Organizaciones de Víctimas (OV) para incidir en los contenidos de los programas de atención de sus localidades.

En el plano de la financiación de los programas de atención municipal para el período de análisis, la revisión de documentos de gobierno como los decretos 2569 de 2000 y 250 de 2005, así como los informes del antiguo Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPDV) y el nuevo SNARIV de los años 2013 a 2015, hacen visible la tendencia a que, ante la ausencia de recursos permanentes –diferentes a los SGP–, se cargue la atención a los recursos temporales de los planes de desarrollo, con lo cual se fija un límite temporal y político a la vigencia de los programas de restablecimiento de derechos.

Lo anterior es de suma importancia, pues, el restablecimiento de derechos requiere intervenciones estatales sostenidas en el tiempo, de por lo menos 10 años, pero con los recursos temporales contenidos de los planes de desarrollo, que a lo sumo equivalen a los 48 meses que dura el mandato de un alcalde y gobernador en el mejor de los casos, a 30 meses del mandato de los alcaldes y gobernadores (el seguimiento a la gestión entre 2012-2015 en el oriente antioqueño evidenció que -en promedio- los municipios destinaron 18 meses en la labor de diseño de los planes sectoriales y poblacionales que integran el campo de la atención y reparación a las víctimas), lo cual redujo la gestión efectiva para impactar de manera que se logrará impactar de manera significativa en las condiciones de vida de las personas desplazadas, como lo evidencian los resultados en materia de los derechos a la vivienda, generación de ingresos, alimentación, retorno, restitución de tierras, de las recién publicadas encuestas de verificación de derechos de la Contraloría General de la República y la Unidad de Víctimas-DANE.

La financiación con recursos temporales hace que en la gestión de las entidades territoriales (y nacionales) hayan entronizado la *cultura del proyecto* como el referente dominante sobre el que se soportaba la organización administrativa se haya entronizado para la atención al desplazamiento forzado. Sin embargo, los proyectos son actividades de corta duración, más útiles para resolver problemas puntuales que para restablecer derechos.

En efecto, los significativos resultados en el acceso a los derechos a la salud y la educación validan la idea según la cual, solo cuando se estructuran servicios permanentes, con personal vinculado a las entidades –desechando los costos de transacción del modelo de intermediación mediante operadores–, y se financia con recursos regulares, predecibles y que no dependen de las priorizaciones de los planes de desarrollo, como las programaciones originadas en la Ley 715 de 2001, las alcaldías logran resultados sostenibles en cobertura y capacidad institucional de atención.

Los modelos de servicios permiten desconectar la atención de las agendas de los gobernantes de turno, tienden a ser prestaciones permanentes, no políticas de gobierno, por lo que se entregan independientemente de los cambios de gobierno y nuevos planes de desarrollo.

Los datos de las encuestas de la Contraloría General y la Unidad de Víctimas-DANE en los derechos que se prestan con los recursos del SGP, permite inferir un mejor resultado en aquellos derechos que se garantizan vía modelos de Gestión por servicios.

6.2. Posibles caminos sobre diseños en los gobiernos territoriales que permitan el goce efectivo de derechos

Aún persiste un camino para dar por superadas las condiciones institucionales que originan el estado de cosas inconstitucional en materia de la gestión territorial de la atención al desplazamiento.

En este sentido, existen una serie de procesos de reforma institucional que están pendientes de emprender:

1. Un nuevo arreglo financiero de manera que se asignen transferencias automáticas a los gobiernos municipales.

Se requiere garantizar sostenibilidad de los recursos de inversión para ejecutar programas en estabilización socioeconómica y restitución, por ende, es necesario una reforma al Sistema General de Participaciones para que de estos se pueda financiar programas de restablecimiento de derechos económicos.

2. Fortalecer las plantas municipales de personal asociadas a la gestión de los programas de asistencia, atención y reparación.

Es necesario reducir la rotación del personal responsable de las políticas, avanzar en la profesionalización del recurso humano disponible y garantizar un mínimo de continuidad en la gestión de las políticas de manera que se logre consolidar una masa crítica en las regiones que mitigue los cambios que generan los relevos en los titulares de las carteras de despacho responsables de la gestión de los PAT y programas territoriales de restablecimiento de derechos.

3. Avanzar hacia una mayor descentralización de las políticas de manera que los entes territoriales.

Con las respectivas salvaguardas en materia de transparencia, eficiencia y fortalecimiento territorial, se considera la pertinencia de una gradual mayor descentralización de los recursos en Estabilización Socioeconómica en los gobiernos territoriales, como sucede hoy en día con las políticas que regula la Ley 715 de 2001.

Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se dan pasos para mitigar la centralización de la política al habilitar posibles convenios para delegar la gestión de las políticas sectoriales nacionales mediante la adopción de un Programa Nacional de Delegación de Competencias (PNDC).

La ley del plan de desarrollo en el artículo 180 establece:

"Con el propósito de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias, créase el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), el cual estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades sectoriales.

El Programa contendrá el marco de criterios para la delegación de funciones conforme al convenio que para tal efecto se suscriba. Los convenios se suscribirán entre las entidades del orden nacional, en calidad de delegantes, y las entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales, la RAPE, áreas metropolitanas, conglomerados urbanos, o autoridades regionales que se constituyan para tal fin, en la calidad de delegatarios. El Programa incluirá los parámetros de acreditación de capacidad financiera, técnica, regulatoria e institucional de las entidades o autoridades delegatarias. En el marco del programa, el Gobierno nacional propondrá a dichas entidades y autoridades esquemas de distribución de competencias, las cuales quedarán plasmadas en los convenios que para tal efecto se suscriban entre entidades delegantes y delegatarias, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1454 de 2011 (subrayado adicionado).

Parágrafo Primero. Dentro del PNCD, se priorizarán las acciones que permitan la implementación de la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado desde lo territorial, las cuales serán diseñadas por el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas"⁵⁶ (subrayado adicionado).

La delegación es un paso, pero es una salida provisional pues, con ella no se pueden fijar políticas de mediano y largo plazo, pues, por efecto de la Ley 489 de 1998, todo convenio interadministrativo, y entre ellos, los de delegación, son temporales. Al respecto, cita la Ley 489:

"Artículo 14. Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuado en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse

.....
56 Congreso de la República. "Ley 1753". Op. cit., página 106.

el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.

Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-727 de 2000, bajo la condición de que los convenios a que se refiere el inciso primero de la norma tengan carácter temporal, es decir término definido⁵⁷ (Subrayado colocado).

Como evidencia el artículo 180, no todos los entes podrán cumplir con las condiciones institucionales para administrar competencias delegadas (aquellos con capacidad alta), lo cual abre la puerta a un acceso desigual a la oferta nacional: habrán uno entes que ingresan al PNDC y otros deberán manejar por las reglas del Decreto 2460 de 2015.

En todo caso, la experiencia de los años 2004 a 2015, evidencia que el actual arreglo institucional intergubernamental para la atención a las víctimas no es suficiente para dar cuenta de los retos del restablecimiento de los derechos de los más de siete millones de personas que están en situación de desplazamiento.

4. Avanzar en una flexibilización y diferenciación de las políticas de corresponsabilidad.

El Decreto 2460 de 2015 abre la puerta a una visión restrictiva de la coordinación nación territorio que puede agudizar las asimetrías en el acceso a los recursos de corresponsabilidad entre entidades territoriales, por ende, éste debería y por ende, este debería ajustarse para reflejar las desigualdades de capacidad y en consecuencia, las demandas diferentes de corresponsabilidad que hacen los entes territoriales, en particular para el 20% de los entes que hoy en día a la luz del índice de capacidad territorial evidencia que no cuentan con capacidad para gestionar sus competencias en atención a las víctimas.

Las futuras revisiones del Decreto 2460 de 2015, deberían impulsar esquemas de corresponsabilidad que contribuyan a una mayor descentralización, la cual debe

.....
57 Congreso de la República. "Capítulo III Modalidades de la acción administrativa. Artículo 14". Contenido en "Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones." Bogotá, diciembre 29 de 1998.

ir acompañada de un programa de fortalecimiento de los organismos de control a la gestión y veedurías ciudadanas, para de esta manera evitar generar ventanas de oportunidad a la ineficiencia y corrupción.

5. Derecho a la participación y el control social

Se requiere avanzar a una visión integral de la participación, más allá de la formalidad de las reglas de elección y funcionamiento de las mesas de participación que dicta el protocolo de participación, de manera, que se creen las condiciones para el ejercicio del derecho a la participación en los momentos de formulación, seguimiento y evaluación social de las políticas de atención.

En efecto, hoy en día no existen las condiciones para el ejercicio del derecho a la participación y se ha tendido a la burocratización de las mesas, las cuales se mueven hacia a la agenda que les fijan las instancias de gobierno que les financian sus actividades, pero que tienen limitaciones para operar como espacios autónomos de control social de la gestión.

Está pendiente avanzar a nuevos arreglos institucionales que den espacio a la democratización de los procesos de políticas territoriales de manera que las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento y las organizaciones que defienden sus derechos pasen de la participación informativa-consultiva a la participación con incidencia en los contenidos de las políticas.

Se requiere delimitar con mayor claridad la obligación de los gobiernos municipales y departamentales para proveer las condiciones –garantías– para el funcionamiento de estos espacios–, así como para apoyar a las Personerías municipales, en particular de los municipios categorías 3, 4, 5 y 6, que son el 95% de los entes territoriales, para que puedan desarrollar sus competencias de secretarías técnicas y fortalecer su rol de órganos de control de la gestión pública municipal.

Las políticas de corresponsabilidad del Decreto 2460 de 2015 son insuficientes para subsanar las problemáticas enunciadas en este estudio, lo cual lleva a establecer que aún no existen las condiciones para dar por superado el ECI en materia territorial

Con o sin posacuerdo de paz se requiere avanzar a nuevos esquemas de descentralización, corresponsabilidad, finanzas territoriales y fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión territorial de los derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento.

Parte II

Gestión de políticas territoriales de atención en el período 2012-2014

Los gobiernos territoriales, en particular, los municipios, en desarrollo de las competencias en materia de atención a la población en riesgo y situación de desplazamiento asignadas por las leyes 387 de 1997, 1190 de 2008 y 1448 de 2013, deben generar una serie de políticas, presupuestos, planes y estructuras de gestión para la atención a la población desplazada.

No obstante las diferencias regionales y de poblaciones a atender en cada territorio, el ordenamiento del antiguo Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV) y el actual Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) desconoce la *diversidad institucional territorial* de cada ente territorial o región, lo cual está conllevando a que cada ente territorial deba replicar las estructuras y esquemas de gestión nacionales.

Los municipios adoptan el modelo del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV), que hasta 2011 Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CMAIPDV), hoy reemplazado por los Comités de Justicia Transicional (CJT).

Así mismo, cada ente, independiente de su capacidad fiscal debe adoptar planes de gestión vigentes por 4 años, con lo que se replicaba la herramienta del Plan Nacional de Atención, que en lo territorial se denominó como Plan Integral Único (PIU), reemplazado a partir de 2012 por los Planes de Acción Territorial (PAT).

No obstante las anteriores estructuras normativas y organizacionales, no se fijó cómo soportar esas pesadas estructuras de gestión, pues en el plano de las finanzas, los PIU y ahora los PAT no tienen recursos adicionales a los que tenían asignados los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización de las décadas de los ochenta y noventa, por lo que el grueso de programas y proyectos

de atención al desplazamiento, que ahora se engloban bajo el rótulo de víctimas, que se lograban ejecutar eran aquellos que se podían cargar a los rubros financiados por la Ley de Descentralización 715 de 2001⁵⁸.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que en campos de política propios de la estabilización socioeconómica como vivienda, generación de ingresos, procesos de retorno o la adopción de enfoques diferenciales, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas para la realización de estos derechos.

Las iniciativas de gasto en estabilización socioeconómica contenidas en planes de desarrollo territorial tienen ejecuciones magras y, en particular, los municipios para contar con recursos en esta materia deben entrar a *concurrir* en las convocatorias nacionales o intentar que sean *priorizados* en los programas nacionales, es decir, no hay recursos regulares para adelantar un plan integral de restablecimiento, dado que la financiación está incompleta.

Pese a lo anterior, no se desconoce el peso que tiene en la gestión territorial del desplazamiento la llamada *voluntad política*. Lo que se busca denotar es que hay factores de orden institucional que limitan y crean sesgos en los resultados de la gestión que presentan los entes territoriales en atención al desplazamiento.

Por otra parte, la adopción en todos los niveles de gobierno de discursos administrativos o referenciales de política pública centrados en describir la gestión adelantada pero no en fijar los resultados e impactos de las políticas ejecutadas, contribuye a no dilucidar la efectividad de las políticas que se vienen adoptando.

En efecto, todas las entidades públicas adoptan una retórica cuantitativa que enfatiza en los medios diseñados o empleados (normas expedidas, actividades, planes y personal), es decir, se centran en los números o cifras de coberturas y presupuestos asignados o ejecutados.

En resumen, entre el momento en que se institucionaliza el desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997) y su integración a otro marco para la atención y

58 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. "Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los autos de la sentencia T-025 de 2004". Imprenta Nacional. Bogotá, junio de 2013.

reparación a la generalidad de las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011), los niveles de Gobierno nacional y territorial, incluso las agencias internacionales que operan en este campo, desarrollan de manera autónoma (o desarticulada, según el punto de vista) una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los planes de desarrollo y las agendas de cooperación.

La figura del SNAIPDV no operó como un esquema que articulara los esfuerzos adelantados por las administraciones públicas y organizaciones no estatales, por ende, este sistema devino en un postulado legal y figura retórica para presentar informes al Congreso de la República y la Corte Constitucional.

Dado este contexto, a continuación se aborda una reflexión sobre las estructuras de gestión que se han implementado en lo territorial para la atención a la población desplazada entre los años 2004 a junio de 2015.

El apartado está organizado en 9 capítulos correspondientes a cada uno de los estudios regionales sobre gestión territorial de las políticas de atención al desplazamiento.

En estos estudios se hace visible el comportamiento de los programas nacionales, departamental y municipal con énfasis en la identificación de los efectos que las estructuras de gestión del orden financiero, programático y de gestión generan en la atención al desplazamiento forzado.

SEGUIMIENTO SOBRE LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

*Por: Doris del Socorro Giraldo Aguirre,
Ricardo Andrés Ruiz Palacio y Sandra Patricia Salazar Noreña*

Antioquia en una de las regiones más fuertemente golpeada por el conflicto armado interno que vive nuestro país, pero al mismo tiempo posee una de las institucionalidades más desarrolladas del país, incluso se menciona que en la región se han ensayado programas pilotos en restablecimiento que luego se han expandido al resto del país.

Sin embargo, en la región en paralelo coexisten otras realidades que muestran que en el caso del departamento existen otras falencias como la descoordinación operativa entre programas nacionales y territoriales, la desconexión entre los programas de asistencia con las políticas de desarrollo regional, así como vacíos en protección de derechos con ocasión de un discurso que fija una política de mínimos –entrega de un subsidio– a partir del cual la persona o la familia debe comprometerse con su restablecimiento.

Por otra parte, si bien en la región ha venido descendiendo la magnitud del desplazamiento forzado, y en los últimos años no se han presentado desplazamientos masivos en la zona, persisten los desplazamientos forzados individuales o “gota a gota”, producto de actos delictivos como la extorsión, el microtráfico y el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA).

La presencia histórica de las FARC-EP, bajo los frentes 5, 18 y 58 en las partes altas o montañosas del occidente antioqueño generó continuidad en la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los habitantes, sin olvidar por supuesto las múltiples infracciones contra el DIH cometidas por estas estructuras subversivas, no puede dejarse a un lado la influencia marcada de los grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quienes se ciernen como un riesgo latente de revictimización, en particular, porque está en ciernes la liberación de una parte de los líderes de las antiguas AUC que están pronto a cumplir el tiempo de sus condenas.

En este escenario, el presente informe pretende desarrollar varios puntos relevantes en materia de desplazamiento forzado interno para el departamento, partiendo de una breve descripción de las generalidades de las tres zonas en las que se focalizó el seguimiento a la situación de desplazamiento y las políticas de atención entre los años 2012 a 2014, a saber: área metropolitana, occidente y oriente antioqueño.

1. DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA SUBREGIÓN DEL VALLE DE ABURRÁ

El Valle de Aburrá, comprende la cuenca natural del río Medellín y se ubica en el centro-sur del departamento de Antioquia, en medio de la Cordillera Central de los Andes.

La subregión está conformada por 10 municipios, que son de norte a sur: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas, donde tiene su nacimiento el río Medellín que recorre toda la subregión de sur a norte y desemboca en el río Cauca, adoptando los nombres de río Porce y río Nechí. El Valle está enmarcado por una topografía irregular y pendiente, con alturas que oscilan entre 1.300 y 2.800 metros sobre el nivel del mar.

Mapa 1. División administrativa del Valle de Aburrá



Fuente: Wikipedia. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Valle_de_Aburr%C3%A1

1.1. Generalidades

Es de resaltar que la subregión tiene importantes zonas rurales, posee 8 corregimientos y 212 Veredas y la subregión representa el 1.85% del área total del departamento, siendo Medellín el municipio de mayor extensión, seguido de Barbosa, Bello y Caldas y el de menor extensión es Sabaneta.

Tabla 1. Generalidades de los municipios del área metropolitana.

| MUNICIPIOS | EXTENSIÓN KM ² | POBLACIÓN (HAB.) | DENSIDAD (HAB/KM ²) | ALTITUD MSNM | DISTANCIA MEDELLÍN (KM) |
|--------------|---------------------------|------------------|---------------------------------|--------------|-------------------------|
| Medellín | 579,638 | 2.223.078 | 5.840 | 1.538 | 0 |
| Bello | 142,36 | 371,973 | 2.496 | 1.450 | 10 |
| Envigado | 78,80 | 175.240 | 3.504 | 1.575 | 10 |
| Itagüí | 17,00 | 230.272 | 13.545 | 1.550 | 11 |
| Sabaneta | 15,00 | 44.820 | 2.988 | 1.550 | 14 |
| Barbosa | 206,00 | 42.537 | 206 | 1.300 | 42 |
| Caldas | 133,40 | 67.372 | 449 | 1.750 | 22 |
| La Estrella | 35,00 | 52.709 | 1.505 | 1.775 | 16 |
| Girardota | 78,00 | 42.744 | 548 | 1.425 | 26 |
| Copacabana | 70,00 | 61.421 | 877 | 1.454 | 18 |
| Total | 1.326,39 | 3.317.166 | 2.907 | — | — |

Fuente: Base de Datos del Censo del DANE 2005.

Llama la atención Itagüí, que con solo 17 km², presenta la densidad poblacional más alta de la subregión que corresponde a 13.545 habitantes por km² (posee una población de 230.272 personas según el Anuario Estadístico de Antioquia 2006) mientras que Medellín presenta una densidad poblacional de 5.840 hab. por km².

Tabla 2. Aspectos sociales e importancia económica de la subregión

| MUNICIPIOS VALLE ABURRÁ | POBLACIÓN TOTAL /CARTA DE GENERALIDADES 2009 | POBLACIÓN SISBENIZADA | | CONDICIONES DE VIDA | | |
|----------------------------|---|-----------------------|--------|--|----------|-------|
| | | CABECERA | RESTO | % POBLACIÓN POBRE POR NBI A JULIO 30/2010 | | |
| | | | | TOTAL | CABECERA | RESTO |
| Medellín | 2.317.336 | 1.543.138 | 52.411 | 12,42 | 12,33 | 18,28 |
| Barbosa | 45.414 | 17.772 | 23.872 | 21,73 | 12,29 | 29,16 |
| Bello | 404.844 | 249.789 | 9.516 | 10,58 | 9,46 | 39,91 |
| Caldas | 72.123 | 43.763 | 19.081 | 13,02 | 10,30 | 22,34 |
| Copacabana | 64.872 | 45.608 | 12.511 | 9,75 | 7,06 | 27,06 |
| Envigado | 192.646 | 106.179 | 5.992 | 5,43 | 5,24 | 9,07 |
| Girardota | 47.055 | 21.020 | 18.645 | 15,43 | 7,67 | 26,57 |
| Itagüí | 248.950 | 150.255 | 20.308 | 8,79 | 7,53 | 20,78 |
| La Estrella | 56.464 | 23.446 | 23.598 | 11,64 | 8,28 | 15,63 |
| Sabaneta | 47.536 | 24.335 | 9.006 | 6,84 | 4,84 | 14,48 |

Fuente: Carta generalidades de Antioquia, 2009.

La tabla anterior da cuenta de la situación de pobreza del Valle de Aburrá, que si bien ha variado drásticamente en relación con las cifras reportadas para el año 2005, como en el caso específico de Medellín, en el 2005 tenía un 36,2% de sus habitantes en condiciones de pobreza o miseria, pero en el 2009 representaría un porcentaje de 12,42 %, lo que significa una reducción del 19,7%, pese a la persistencia de altos niveles de desigualdad, exclusión y riesgo de discriminación generados por los modelos de desarrollo económico implementados en la ciudad.

Los municipios del Valle de Aburrá con mayor porcentaje de pobreza son en su orden, Barbosa, Girardota, Caldas, Medellín, La Estrella, Bello y Copacabana.

Esta zona se ha caracterizado por ser la que alcanzó un mayor progreso económico y social en el departamento, debido a que se concentró la industria, lo que genera la necesidad de garantizar más centros de educación superior y mayor cobertura en servicios públicos. Sus principales actividades económicas son la industria textil, el

turismo y el comercio. También posee centros hospitalarios con grandes avances tecnológicos para la comunidad que tenga acceso económico.

1.2. Dinámica territorial del conflicto

En las últimas tres décadas los municipios que componen el Valle de Aburrá, se han visto sumidos en arduas confrontaciones entre grupos armados ilegales que se disputan el control territorial de zonas que se constituyen en *corredores estratégicos del conflicto armado*, lo que sin duda alguna ha ocasionado el desplazamiento forzado de cientos de familias residentes en sus periferias de que se han visto obligadas a abandonar sus viviendas, quedando expuestos a una situación de alta vulnerabilidad reflejada en carencias de tipo habitacional, laboral y alimentarias.

“La dinámica de las territorialidades de los corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano se ha desplegado a través de tres niveles: en el nacional, en el regional y en el subregional-local; para cada uno de ellos existe una dinámica territorial en donde los actores armados del conflicto han desplegado sus operaciones militares, económicas y políticas, configurando una condición multiescalar de las territorialidades de los corredores y territorios estratégicos. Cuando las vocaciones de control y de poder de los actores del conflicto armado se debilitan en el nivel nacional, la disputa por el control territorial de los corredores y territorios estratégicos se hace más interna en los niveles regionales y subregional-locales”⁵⁹.

Esto ha generado que los fuertes golpes dados por la Fuerza Pública al inhabilitar las rutas nacionales utilizadas como corredores estratégicos para el narcotráfico, se incremente significativamente la utilización de aquellas regionales y subregionales-locales, pues el tráfico de armas y los negocios derivados de microtráfico, entre los cuales se encuentran el transporte de insumos para la elaboración de estupefacientes y el transporte de marihuana y cocaína con destino a las grandes urbes, continúan siendo una gran fuente de financiación para los grupos armados al margen de la ley que operan en el departamento de Antioquia y más específicamente en los municipios que componen el área metropolitana.

Partiendo de una reconstrucción del contexto y la transformación de la dinámica del conflicto armado en la ciudad de Medellín, podemos ubicar diversas etapas de control de los grupos armados que han tenido presencia en la ciudad, la primera en el periodo comprendido entre los años de 1988-2002 cuando las milicias populares adscritas a

59 Salas Salazar L.G. (2010) Corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano: una prioridad por territorializar en la geopolítica de los actores armados.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

las FARC-EP y el ELN, iniciaron su estrategia de expansión urbana, coexistiendo con otras estructuras armadas ilegales acéfalas, denominadas comúnmente "Bandas" y "Combos", que en muchos de los casos colaboraron efectivamente con estos grupos o fueron cooptadas por estos.

En 1994, se presenta una mediación por parte de reinsertados del EPL y miembros de la iglesia católica, ambos integrantes del movimiento *Esperanza, Paz y Libertad*, quienes acompañaron el proceso que conduciría a un preacuerdo entre las Milicias Populares y el Gobierno nacional, y a un posterior acuerdo que beneficiaría alrededor de 843⁶⁰ integrantes de estos grupos. La Consejería de Paz estimó que esto significaba la reincorporación a la legalidad del 85% de las fuerzas milicianas (Villarraga 2009, 399), mientras que otros analistas tendían a subestimar el arreglo sobre la base de un universo de 3.000 hombres armados (Angarita *et al.* 2008, 47).

Posteriormente, en el segundo periodo comprendido entre los años 1994-2002 y gracias a la legitimación que le diera el acuerdo suscrito entre la milicias y el Gobierno, se apoya la creación de la cooperativa de seguridad y servicio a la comunidad *Coosercom*, con un personal de 358 miembros, de los cuales 306 serían operativos, su duración fue limitada en el tiempo, pues tan solo seis meses después de suscrito el acuerdo, se reportó la muerte de un gran número de personas presuntamente adscritas a las milicias populares o urbanas.

Tiempo después, se da inicio a la estrategia de expansión urbana de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), marcada por la entrada del Bloque Metro que nació como una organización contrainsurgente, cuyo objeto era replicar la estrategia de control territorial que habían adoptado el ELN y las FARC en Antioquia, consistente en ir del campo a la ciudad, y en Medellín desplegar grupos de jóvenes armados en los barrios populares que ejercieran control en las zonas periféricas de la ciudad.

Poco tiempo bastó para que una división interna marcara la guerra entre el Bloque Metro y el Bloque Cacique Nutibara, ambos pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia, pues el primero se alejó radicalmente de las negociaciones de Gobierno nacional para lograr la desmovilización de los paramilitares, argumentando que la mesa de negociación terminaría llena de narcotraficantes que nunca pertenecieron a las AUC y que estos utilizarían la oportunidad para sus negocios ilícitos.

60 Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9127/view.php>

La guerra comenzó en Medellín y se extendió al oriente antioqueño, donde se refugiaba el comandante del Bloque Metro alias "Doble Cero", pero todo concluiría en San Roque donde el Bloque Metro es aniquilado totalmente en el año 2003 por una fuerte alianza entre alias "Don Berna" y los hombres del Bloque Central Bolívar, comandados por alias "Macaco".

Después de estos sucesos, Medellín y algunos municipios del área metropolitana quedarían bajo el dominio de un solo hombre, alias "Don Berna", quien crearía más tarde un nuevo bloque denominado Héroes de Granada, con marcada influencia en el oriente antioqueño y en el mismo Valle de Aburrá, los Bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) consolidaron y asumieron el control de los territorios que estaban bajo el dominio de las guerrillas, las milicias y grupos armados, e influyeron en la esfera social, política, institucional y económica de Medellín y otros municipios del Valle de Aburrá.

En el Tercer periodo, después de la desmovilización de estructuras de las AUC (2002-2006), luego del acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado el 15 de julio de 2003 con el gobierno Uribe Vélez, se presentaron 38 actos en los cuales se desmovilizaron 31.671 de los integrantes de los grupos irregulares. Las organizaciones con mayor número de desmovilizados fueron los bloques Central Bolívar con 6.348, Norte con 4.760, Mineros con 2.780, Héroes de Granada con 2.033 y el bloque Élmer Cárdenas con 1.538".⁶¹

Antes de terminar el proceso de desmovilización, comienzan a aparecer nuevas estructuras armadas ilegales en los territorios de influencia paramilitar, manteniendo el *modus operandi* en tratándose de la barbarie de sus crímenes y la forma de controlar los negocios asociados al narcotráfico, lo que realmente cuestionó la efectividad del proceso regido por la Ley 975 de 2005.

Los reductos de paramilitares (grupos armados posdesmovilización) que permanecieron en el territorio, disidentes del proceso de reincorporación y los nuevos actores que se reconfiguraron en grupos armados ilegales, se disputaron el control hegemónico del tráfico de estupefacientes, de las rentas legales e ilegales y la cooptación de IOs grupos delincuenciales que le fueron funcionales a las antiguas autodefensas.

61 Organización de Estados Americanos – Secretaría General (febrero de 2007). Octavo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). Documento disponible en Internet: www.mapp-oea.org

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

El reacomodamiento y reconfiguración de las estructuras armadas ilegales derivadas de los reductos paramilitares dieron lugar a la conformación de dos facciones armadas rivales: la de Maximiliano Bonilla, "Valenciano" y Erick Vargas, alias "Sebastián", que se disputaron el control territorial y social de los barrios y comunas de la ciudad de Medellín y de algunos municipios pertenecientes al área metropolitana tales como Bello e Itagüí, mediante prácticas y actividades propias del paramilitarismo, debido a que los mandos medios conservaron patrones de comportamiento en el campo militar, político y de coerción social, afectando el ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil.

La existencia de estas estructuras armadas ilegales se produjo por la ruptura de las unidades de mando de los antiguos paramilitares en el Valle de Aburrá, debido a la desmovilización de los líderes o miembros representantes de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada de las AUC, lo que deja sin dirección y propicia el fraccionamiento de los circuitos que articulaban a los mandos y combatientes rasos, se debilitan los principios ideológicos que los unificaban, pero conservan los patrones de comportamiento de las antiguas AUC que les garantiza la réplica y la preservación del modelo paramilitar y, por esta vía, obtener beneficios económicos, sociales y políticos.

El actual escenario de riesgo para la población civil en la región se configura a partir de los siguientes elementos que se derivan de las debilidades del programa de reintegración a la vida civil en el marco del proceso de desmovilización de las AUC:

- a) La configuración, cooptación o vinculación de nuevas estructuras armadas ilegales, marcadas por la influencia de "Urabeños y Oficina de Envigado" en los barrios y comunas de Medellín, a partir del vacío de poder y de la ruptura de la línea de mando que generó la desmovilización de los líderes del Bloque Cacique Nutibara, de manera particular, la detención y posterior extradición de su comandante, Diego Fernando Murillo Bejarano, alias "Don Berna", quien articulaba a las organizaciones armadas al margen de la ley con las bandas delincuenciales.
- b) Las acciones violentas de los grupos armados ilegales autodenominados "Oficina de Envigado" y "Urabeños", que utilizan, el terror, el miedo y la intimidación, como mecanismo para mantener el control social de la población asentada, afectando los derechos fundamentales de los pobladores, el ejercicio autónomo del liderazgo social y barrial, como también el que desarrollan los miembros y representantes de las juntas de acción comunal, las juntas administradoras locales y de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual fragmenta los procesos sociales y comunitarios.

A este factor de riesgo se suma las pretensiones de las autodenominadas "Águilas Negras" y "Los Rastrojos", grupos armados ilegales provenientes de otras regiones del país, de ingresar a algunas zonas de Medellín con el fin de reclutar menores de edad, jóvenes o personal desmovilizado de las antiguas AUC prometiéndoles dinero y otros beneficios.

Ante la eventualidad de que se presenten alianzas o acuerdos entre estos dos grupos armados ilegales con algunas de las facciones surgidas de la "Oficina de Envigado", es probable que se exacerbe la disputa territorial por el control de la puerta de salida y de entrada a las comunas uno y dos hacia el corregimiento de Santa Elena y el dominio de la comuna 13, como corredor que comunica a Medellín con el occidente y el Urabá antioqueño, en su expansión hacia el norte y el occidente del país, así como por el manejo de los negocios de lavado de activos y de otras actividades ilícitas.

- c) La confrontación entre los grupos armados ilegales posdesmovilización por el control y dominio de las actividades ilícitas y delincuenciales y de los grupos de seguridad privada ilegal que se financian con el tráfico y venta de estupefacientes, el hurto, el contrabando de combustible, la extorsión de comerciantes, transportadores, parqueaderos, estaciones de cambio de aceite y lavaderos de carros y, a las familias, lo cual pone en riesgo la vida de las víctimas, en particular, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

En Medellín, al menos 11 de las 16 comunas de la ciudad presentan incremento de hechos de violencia y criminalidad que se constituyen en vulneración de los derechos fundamentales de la población civil, producto de la reconfiguración de estructuras armadas con posterioridad al proceso de desmovilización, desarme y reintegración del paramilitarismo que ha dado lugar a una aguda confrontación entre los reductos de las autodefensas que no se desmovilizaron, integrantes de la Oficina de Envigado y los grupos armados ilegales posdesmovilización que se disputan el control territorial y que buscan cooptar los "combos" y las bandas delincuenciales que existen en las diferentes comunas de Medellín, Bello e Itagüí, aunque estas expresiones también se han llevado a otros municipios del Valle de Aburrá como Sabaneta y Envigado.

Esta transición y las pugnas internas por la sucesión del mando de los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC en Medellín, Bello e Itagüí: especialmente y en menor medida en los otros municipios del área metropolitana, ha producido durante los dos últimos años la agudización de los hechos de violencia y consecuentemente un aumento de las tasas de homicidios, en los eventos de desplazamientos forzados,

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

reclutamientos, vinculación y utilización de los niños, las niñas y los adolescentes en el conflicto urbano, restricciones a la movilidad de la población entre sectores barriales, intimidaciones, presiones y amenazas contra las organizaciones barriales.

Lo anterior ha deteriorado la confianza de la ciudadanía en el proceso de desmovilización de las AUC en esta región del país se ha visto afectada, porque se ha conocido el incumplimiento o violación a los compromisos de desmovilización debido a la reincidencia en acciones armadas y delincuenciales del personal desmovilizado de las AUC y que se evidencian en las capturas por concierto para delinquir, desplazamiento forzado, homicidio, constreñimiento y extorsión de esas personas, así como por los homicidios perpetrados contra integrantes de la Corporación Democracia, organización no gubernamental que agrupaba o concentraba a un alto número de desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara y que tenía la interlocución con el Gobierno para el seguimiento y desarrollo del proceso de desmovilización.

Algunos miembros de esta Corporación han sido señalados o denunciados por los medios de comunicación y otras organizaciones e instituciones de haberse valido de su condición para apropiarse de dineros públicos a través del programa de Presupuesto Participativo y, por esa vía, amenazaron y desplazaron a líderes comunitarios y manejaron estructuras criminales mientras fungían como gestores de paz, en cumplimiento de los acuerdos de paz entre el Gobierno nacional, los reincorporados y el Bloque Cacique Nutibara.

La disputa entre los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC "Urabeños", las estructuras armadas de la "Oficina de Envigado" y los "combos" y bandas al servicio del narcotráfico tienen el propósito de garantizar las condiciones para la consolidación y legitimación de un modelo socioeconómico y político en Medellín y en algunos municipios del Valle de Aburrá a través de las actividades de lavado de activos, el despojo de inmuebles y otros bienes que les permitan el acceso a recursos de economías legales e ilegales.

Este panorama viene acompañado de la ocurrencia de atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil por parte de facciones armadas ilegales posdesmovilización de las AUC aliadas con "combos" o bandas al servicio del narcotráfico que se podrían materializar en amenazas de muerte, homicidios selectivos y múltiples (masacres), retenciones ilegales, restricciones a la movilidad de la población civil, desplazamiento forzado intraurbano, vinculación, reclutamiento forzado, la explotación sexual con fines de comerciales y utilización de niños, niñas y adolescentes, desaparición forzada, violencia sexual, y la utilización de métodos o

medios para generar terror contra los residentes de los barrios, líderes comunitarios, empresarios, comerciantes, transportadores, docentes y directivos y líderes religiosos.

1.3. Actores armados y lógicas de actuación de los mismos

FARC-EP. Redes de apoyo logístico en lo urbano, que en este periodo han venido trabajando clandestinamente sobre todo en inteligencia. Es claro que las mismas se encuentran bastante debilitadas y al parecer sin presencia urbana, a excepción de pequeños grupos que operan en las universidades sobre todo de carácter público.

Su debilitamiento se debe a varios factores, pero como se ha afirmado en anteriores informes, la labor de las autoridades en el marco de la política de seguridad democrática que durante dos periodos de Gobierno lograron debilitar significativamente a este actor armado ilegal, un segundo elemento a considerar ha sido el posicionamiento y acogida que tuvieron las AUC en el Valle de Aburrá, pues como se mencionó anteriormente la entrada del Bloque Metro buscaba principalmente acabar con este tipo de estructuras guerrilleras, labor que posteriormente asumiría el Bloque Cacique Nutibara.

Finalmente, la deslegitimación y el nulo posicionamiento político-social de las guerrillas en esta subregión del departamento como consecuencia del bajo fortalecimiento organizativo de la base en este territorio terminaron por marcar la extinción de estos grupos.

Recientemente ha circulado información en los medios de comunicación nacional, consistente en un video, fotos y un panfleto, que anuncia el regreso de las milicias de las FARC-EP a las comunas de Medellín, las autoridades locales han argumentado que *no conocen el caso a fondo*, pero que adelantarán las investigaciones a las que haya lugar, pese a lo anterior el desarrollo de operativos para corroborar la veracidad de estos videos y panfletos, ha logrado deslegitimar por completo la presencia de los mismos en el área metropolitana.

ELN. Redes de apoyo logístico en lo urbano. Aunque algunas autoridades han negado su presencia en el Valle de Aburrá, se evidencia la influencia pese a que se encuentran bastante disminuidas y casi sin presencia urbana a excepción de los pequeños grupos en las universidades en este periodo, su debilitamiento se debe a varios factores: Primero, la labor de las autoridades que concentró sus esfuerzos en desvertebrar a la estructura guerrillera más débil y pequeña; segundo, los cuadros importantes de esta organización se han instalado en el exterior lo que hace que pierdan influencia, se

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

quiebre la línea de mando y pierdan autoridad y operatividad con los rasos, y un tercer elemento, el posicionamiento que tuvieron las AUC en el Valle de Aburrá.

Paramilitarismo. Autodefensas Unidas de Colombia. Bloques "desmovilizados" en su gran mayoría concentrados en los Héroes de Granada y Cacique Nutibara, siendo de los primeros procesos que se adelantaron en el país. No obstante, signos importantes nos han evidenciado que en el Valle de Aburrá continúan algunos mandos de las antiguas estructuras con iguales patrones de comportamiento, hostigando a los sectores civiles, copando los territorios, atravesando los renglones económicos desde lo ilegal y lo legal, además de la conexidad con el control social, político y económico.

"A partir del proceso de desmovilización entre 2003 y 2006, el narcotráfico entró en su etapa de mayor fragmentación. Las desmovilizaciones tuvieron una incidencia determinante en este proceso. Los jefes de las autodefensas vendieron o cedieron su participación en el negocio del narcotráfico a facciones, pero al carecer de una instancia de regulación, que en el pasado desempeñaban las AUC, se ven abocadas a la confrontación"⁶².

La persistencia de las dinámicas propias del accionar de los grupos paramilitares han generado situaciones de temor generalizado en la población civil como consecuencia de la violencia en las diferentes comunas que componen el área metropolitana, lo que ha deslegitimado en gran medida la efectividad de los procesos de desmovilización, pues nuevos grupos armados al margen de la ley que han adoptado diversos nombres, tales como la "Oficina de Envigado" y los "Urabeños" han perpetuado el imperio de control territorial, extorsión, microtráfico que se presentaba durante los años de influencia de las Autodefensas Unidas de Colombia.

La dinámica de Medellín y del Valle de Aburrá, desde 2007 hasta octubre de 2012, muestra la pretensión de diversas estructuras armadas por penetrar y hacerse al mando que anteriormente tenía "Don Berna" en el Valle del Aburrá, con el control sobre los bloques de autodefensas desmovilizadas y la llamada "Oficina de Envigado", que debió reorganizarse y ha tenido diversos tránsitos y formas durante estos cuatro años, primero estuvo, Carlos Mario Aguilar Echeverri, Rogelio, miembro activo de la Corporación Democracia, que reunió a los desmovilizados de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada y el cual se entregó a la autoridades de EE.UU.

62 Echandía Camilo Castilla, Narcotráfico: Génesis de los Paramilitares y herencia de las bandas criminales, enero de 2013.

En el periodo 2008-2009 aparecieron varios panfletos que daban cuenta de la presencia de varias de estas estructuras armadas ilegales posdesmovilización de las AUC en el Valle de Aburrá, donde impusieron el miedo como mecanismo de control social en calles, vías, panfletos amenazantes y correos electrónicos generando pánico colectivo ya que los habitantes de los barrios de Medellín, Bello e Itagüí tuvieron que encerrarse antes de las diez de la noche en sus casas.

Aunado a lo anterior, el panorama se recrudeció con la disputa interna de la llamada Oficina de Envigado entre "Sebastián" y "Valenciano" quienes tuvieron gran presencia y fuerza en el Valle de Aburrá. Este acto configuró un poder invisible y tangible, denunciado y desmentido, creó un ambiente de incertidumbre y angustia social, pero además el incremento de las cifras de violaciones del derecho a la vida, las libertades, la integridad personal, además, desde el 2008 se ha venido cristalizando en homicidios múltiples, selectivos e indiscriminados, amenazas, extorsiones, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado intraurbano, vinculación y utilización de la población infantil y adolescente en el conflicto, situación esta aún se mantiene en niveles altos.

En el fraccionamiento que ha tenido la llamada "Oficina de Envigado" en los últimos cuatro años, quedaron al frente dos mandos medios pero históricos (alias "Sebastián" y "Valenciano"), que han sido fuente de apoyo a bandas con perfil paramilitar en las que algunos de sus miembros han sido integrantes del proceso de desmovilización; pero que nunca han dejado el vínculo paramilitar de esta estructura, ha tenido repercusiones muy fuertes en las comunas de Medellín dado que los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC algunos siguen siendo leales a la línea "Sebastián" y el otro brazo armado han estado explorando los beneficios de cambiar de bando.

Siendo el Valle de Aburrá el centro de desarrollo de departamento, se reseña como los grupos armados ilegales ejercen, especialmente, en Medellín, una fuerte disputa por el control de plazas de distribución y comercialización de narcóticos, así como el dominio sobre importantes fuentes de financiación de sus actividades ilícitas y aún el poder sobre fuentes lícitas que permitan lavar activos e introducir en el mercado los recursos obtenidos con el tráfico de narcóticos y la comercialización de armas e insumos para la producción. Por ello en la lógica de actuación se presenta una prevalencia sobre el uso ilegal de armas no solo armas blancas o de fuego convencionales sino aún las de uso privativo de la fuerza pública del Estado colombiano.

Las lógicas de actuación de los grupos armados en el Valle de Aburrá se centran en el dominio de zonas específicas, por medio del control de bandas y combos, para el microtráfico de estupefacientes y de armas, el cobro de vacunas y extorsiones y el

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

dominio de fuentes legales para el lavado de activos, hay una lógica de intervención que se basa en el control territorial y el establecimiento de zonas de dominio hegemónico en sectores específicos de la ciudad y del Valle de Aburrá.

Los hechos recientes han mostrado un incremento de la violencia homicida, producto del enfrentamiento entre jóvenes que son utilizados por los narcotraficantes y las organizaciones delincuenciales en Medellín y el Valle de Aburrá, que ha convertido a jóvenes en víctimas y victimarios en una creciente ola de violencia generalizada en la que interactúan bandas y combos que se disputan el control territorial de fuentes lícitas e ilícitas para el sostenimiento de sus estructuras armadas.

Se observa en las estadísticas cómo los índices de Bello e Itagüí igualmente han venido en altibajos unas veces con incremento y otras a la baja, pero igual con índices preocupantes, sobre todo en Itagüí, lo cual nos ratifica los vasos comunicantes distribuidos así, desde el sur [Itagüí-Envigado] centro [Medellín] y norte [Bello-Copacabana] concentran una cantidad importante de grupos armados en su gran mayoría vinculados a las antiguas estructuras paramilitares.

En el Valle de Aburrá, especialmente en Medellín, Itagüí y Bello, se ha activado y escalado el conflicto igual o peor que en la época de la operación Orión en la comuna 13 en el año 2002, hoy se puede hablar, retrospectivamente del fracaso, pues en esta operación militar se sacó a los grupos guerrilleros, pero se consolidaron los grupos paramilitares. No se entiende cómo en la comuna 13, donde existe el mayor nivel de miembros de la fuerza pública, se presentan los más altos niveles de homicidios, extorsiones, vinculación de infantes y adolescentes al conflicto y desplazamientos forzados intraurbanos. Para muchos esto obedece a que existen serios indicios del alto grado de connivencia y tolerancia de la fuerza pública con estos grupos ilegales. Según el director de Convivamos en Medellín, "hay 52 lugares de confrontación" y la comunidad ha manifestado que la Policía se alía a uno de los bandos, lo que produce "connivencia y corrupción, ya que la propia Policía entrega armas y ayuda en esa lucha", afirmó.

Esa transición y pugnas por la sucesión del mando de grupos armados ilegales en Medellín está en marcha y desde esta realidad es de esperar el aumento de los homicidios, la persistencia del desplazamiento forzado producto de la utilización de los y las niñas en el conflicto, y por el trasfondo de peso del control territorial conexo al control social, político y económico.

La reconfiguración ha estado conformada por algunos componentes en términos de actores (Grupos armados ilegales posdesmovilización, desmovilizados que siguieron vinculados a las estructuras delinquiendo y delincuentes con vínculos al narcotráfico y a los cobros de extorsión al transporte, el comercio, urbanización ilegal, los expendios de droga, etc.) también generan homicidios selectivos a los líderes comunitarios, desplazamiento forzado intraurbano, y presión por parte de los grupos ilegales hacia las Juntas de acción comunal.

1.4. Prospectiva y valoración del riesgo

Según lo expuesto en el informe de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT) 008 de 2013, se encuentran en situación de riesgo aproximadamente 18.500 niños, adolescentes y jóvenes hombres cuyas edades oscilan entre los 10 y 19 años de edad, que habitan en las comunas 8 (Villa Hermosa), Diez (La Candelaria), 13 (San Javier) y 16 (Belén), el corregimiento de San Antonio de Prado y el corregimiento de Altavista, por las presiones de reclutamiento y utilización ilícita por parte de los grupos armados ilegales los Urabeños y la Oficina de Envigado o los combos que están al servicio de estos, en la disputa por el control territorial.

Así mismo existe un alto nivel de riesgo para aproximadamente 15.000 mujeres de las comunas: 10 (La Candelaria), comuna 13 (San Javier) y comuna 16 (Belén) debido a que en estas zonas se han registrado los más altos índices de homicidios contra mujeres y feminicidios en el 2012. De igual manera, las niñas, adolescentes mujeres de las comunas 8, 10, 13 y 16 así como de los corregimientos identificados en riesgo, están expuestas a actos de explotación sexual con fines comerciales, acto o acceso carnal violento, prostitución forzada y esclavitud sexual.

En las Comunas 8 y 13, y en el corregimientos San Antonio de Prado y Altavista, el riesgo para la población se deriva del accionar de los grupos armados ilegales autodenominados los Urabeños, la Oficina de Envigado y algunos combos que se resisten a la cooptación y por la probabilidad de que la población civil quede interpuesta en acciones violentas de estos grupos contra los miembros de la fuerza pública⁶³.

Existe un riesgo alto y permanente para los pobladores de al menos 11 comunas de Medellín y tres de los cinco corregimientos de la ciudad como Altavista, San Cristóbal y San Antonio de Prado, además de barrios específicos de Itagüí y Bello, en

.....

63 Defensoría del Pueblo, informe de riesgo 008 de 2013.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

los enfrentamientos podríamos dilucidar por sectores poblacionales el riesgo en los jóvenes, los estudiantes, las ONG Defensoras de Derechos Humanos, sindicalistas, docentes, líderes comunitarios y de población desplazada LGTB.

A fines de 2014, era visible un reacomodamiento de actores armados ilegales en la ciudad, cambios de mando y disputas territoriales por intermedio de presión a líderes comunitarios, Juntas de Acción Comunal (JAC), extorsiones al comercio, oficinas de cobro, etc., que se extienden a lo largo de todo el Valle de Aburrá y establecen sus contactos en otras zonas como el Bajo Cauca, que presenta una dinámica similar de riesgo para los pobladores.

La subregión del Valle de Aburrá presenta dificultades sobre todo en lo que respecta a urbanización ilegal, presencia de actores armados posdesmovilización que han seguido presionando a los desplazados forzados en asentamientos de los mismos, han penetrado las JAC y por esa vía acceden a recursos del Gobierno local del presupuesto participativo, entre otros dada la manera en la que imponen las prioridades barriales por encima del sentimiento colectivo.

El Valle de Aburrá es punto de recepción de población desplazada del Bajo Cauca, nordeste antioqueño y del Magdalena Medio en la actualidad mientras entre 1990 y 2005, tenía mayor flujo de recepción de desplazados de Urabá y oriente antioqueño, lo que muestra la búsqueda de una sensación de seguridad de las personas desplazadas, que tratan de invisibilizarse y escapar al accionar de los grupos armados ilegales.

Las personas desplazadas llegan a engrosar los cinturones de miseria, en su mayoría, y una vez en la ciudad se ven en alto riesgo por sus condiciones de exclusión y situaciones de estigmatización a que son sometidas en las zonas receptoras, así mismo se observan situaciones de maltrato infantil y violencia intrafamiliar como consecuencia del riesgo, pobreza e indigencia en el que cae una parte de ellos.

El accionar de los grupos armados ilegales, los enfrentamientos e intimidaciones alrededor de los centros educativos han ocasionado una alta deserción escolar lo que conlleva al analfabetismo y el riesgo de vinculación de los niños, niñas y adolescentes en grupos ilegales ya sea por el reclutamiento forzado o para lograr subsistencia económica.

En la valoración del riesgo llama la atención el impacto que ha ocasionado en Medellín y el Valle de Aburrá, el tratamiento dado a los grupos armados posdesmovilización, las bandas y combos a quienes se les ha catalogado como simplemente delincuencia

común, por lo que no hay un marco normativo que permita su intervención integral, lo que deja preguntas sobre la eficacia de los marcos de políticas contra la criminalidad organizada que han emergido como híbrido del paramilitarismo y las mafias, que al parecer dejan vacíos para prevenir y proteger de violaciones a los derechos de las comunidades.

Finalmente, una caracterización de las vulnerabilidades da cuenta del Modelo de Seguridad concentrado en escenarios rurales focalizados en la defensa del Estado y de la soberanía, centrada en un enemigo que quiere tomarse el poder y no en las formas de criminalidad que afectan a los ciudadanos urbanos, discusión que apenas comienza.

El accionar de estos grupos ilegales generan factores de amenaza consistentes en categorías como: infracciones AL DIH, en este campo tenemos conductas como amenazas señalamientos, homicidios selectivos, saqueos, reclutamiento forzado, desplazamiento forzado, desapariciones forzadas, homicidios de configuración múltiple, torturas, entre otras. Respecto a violaciones de derechos humanos se ven afectados el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de locomoción, al trabajo, a la libertad de residencia y a la propiedad privada como las principales conductas.

1.5. Dinámica del desplazamiento forzado

Magnitud del desplazamiento

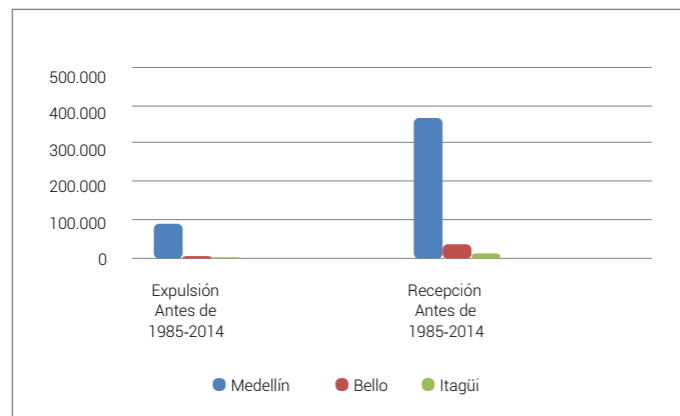
Según reporte del Registro Único de Víctimas (RUV) en un acumulado desde 1985 al 1° de abril de 2015 por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), los municipios analizados del Área Metropolitana de Antioquia, Medellín, Bello e Itagüí presentan la siguiente información sobre población víctima y específicamente del delito de desplazamiento forzado, así (Tabla 3).

Tabla 3. Datos de registro de personas desplazadas forzadas, por acumulado histórico antes de 1985-2014 y año 2014, según municipios focalizados en el área metropolitana-Antioquia.

| MUNICIPIO | AÑO DE EXPULSIÓN | | AÑO DE RECEPCIÓN | |
|-----------|------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|
| | EXPULSIÓN ANTES DE 1985-2014 | EXPULSIÓN 2014 | RECEPCIÓN ANTES DE 1985-2014 | RECEPCIÓN 2014 |
| Medellín | 95.941 | 4.933 | 385.889 | 12.353 |
| Bello | 7.061 | 583 | 39.604 | 1.641 |
| Itagüí | 3.491 | 168 | 14.294 | 376 |

Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte a noviembre de 2014.

Gráfico 1. Expulsión y recepción de personas en situación de desplazamiento forzado en Medellín, Bello e Itagüí desde 1985-2014



Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte a noviembre de 2014.

Como puede observarse, Medellín continúa siendo el municipio del área metropolitana con los mayores índices históricos de recepción, las personas a las que se les recibió declaración en el periodo 2014-2015 manifestaron que decidían asentarse en esta ciudad por varios motivos, principalmente:

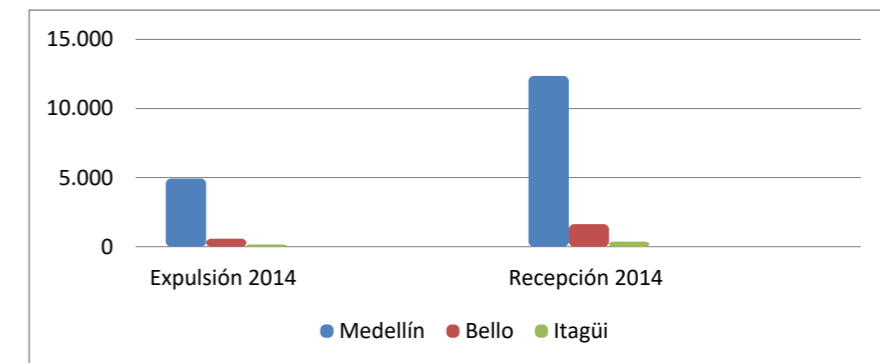
1. Por contar con redes familiares o sociales en la ciudad, situación que facilita en gran medida el apoyo temporal mientras la familia logra adaptarse al nuevo entorno.

2. Por considerar que la ciudad de Medellín, por su tamaño, infraestructura y potencial comercial es un lugar donde se facilita la consecución de empleo.
3. Por considerar que la ciudad puede brindar una mejor atención a las personas en situación de desplazamiento forzado.

En lo relacionado con la expulsión, Medellín presenta un registro de 95.941 personas expulsadas en el periodo comprendido antes de 1985 y hasta el consolidado reportado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al 1° de mayo de 2015, situándola en el primer lugar frente a los otros dos municipios analizados, pues Bello se encuentra en el segundo lugar con 7.061 e Itagüí en el último con 3491.

En tratándose de expulsión y recepción de personas en lo corrido del año 2014 (último consolidado anual del Registro Nacional de Información (RNI) de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), se presentan los siguientes datos:

Gráfico 2. Dinámica de la expulsión durante el año 2014



Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte a noviembre de 2014.

Situando nuevamente a Medellín en primer lugar como expulsor y receptor, seguido de Bello e Itagüí, sin embargo valdría la pena mencionar que tanto Medellín como Itagüí presentan reducciones en la expulsión de personas por DFI en relación con el año 2013, mientras que Bello presenta un incremento.

Desplazamiento forzado por municipios, según datos de expulsión: En cuanto a la dinámica del desplazamiento forzado en el periodo comprendido entre el año 2013 y 2014, según consolidados estadísticos al 1° de mayo de 2015, los municipios de Medellín, Bello e Itagüí alcanzan un total de **14.467** registro de expulsión por eventos individuales y masivos.

Tabla 4. Dinámica del desplazamiento. Subregión del Valle de Aburrá antioqueño

| MUNICIPIOS | EXPULSIÓN PD | | VARIACIÓN 2013-2014 |
|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| | 2013 | 2014 | |
| Medellín | 7.880 | 4.933 | 37,39% |
| Bello | 614 | 583 | 5,48 % |
| Itagüí | 389 | 168 | 56,81% |
| TOTAL | 8.883 | 5.684 | 36,01 % |

Fuente: Consolidados estadísticos Acción Social a 31 de diciembre 2014.

En cuanto a la dinámica por expulsión de los municipios analizados, de acuerdo con el acumulado histórico a 1° de octubre de 2014, Medellín presenta los mayores índices de expulsión con respecto a Bello que se sitúa en el segundo lugar e Itagüí en el último.

La tabla 4 muestra que la expulsión de población en el período de 2013-2014 arroja una disminución significativa en el porcentaje total, ubicando en primer lugar a Itagüí con el 56,39%, luego Medellín con el 37,39% y por último Bello con el 5,48%.

El comportamiento del desplazamiento en los municipios analizados correspondientes a la subregión del Valle de Aburrá antioqueño, frente a la expulsión de personas a 31 de diciembre de 2014, muestra como Medellín es el más afectado con un total de **12.813** personas expulsadas, pero con una disminución de **2.947** personas, que podría analizarse como una de las consecuencias de las "treguas" realizadas entre los grupos armados ilegales que operan en la ciudad y que ha adoptado el nombre de "*Pacto del Fusil*", además del reforzamiento de medidas de seguridad (Fuerza Pública) en las comunas y la presencia y trabajo permanentes de la Alcaldía (a través de diferentes secretarías) en muchos de los lugares afectados; pese a lo anterior, persisten los enfrentamientos entre grupos armados ilegales posdesmovilización en la disputa territorial que sostienen por el control de los corredores estratégicos, el microtráfico y la extorsión a pequeños y grandes comerciantes, lo que sin duda alguna permite que el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano continúe siendo una de las problemáticas sociales más graves de la ciudad.

Es así como dentro de las cifras de expulsión de los municipios analizados, y desde antes del año 1985 al 31 de diciembre de 2014, se puede ubicar en primer lugar a Medellín con el 86,70%, seguido por Bello con el 9,97%, e Itagüí con el 3,32%.

Desplazamiento forzado por municipios, según datos de recepción: En relación con la recepción de población desplazada de los municipios de Medellín, Bello e Itagüí y según consolidados estadísticos de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a 31 de diciembre de 2014, entre el periodo comprendido entre el año 2013-2014, se alcanzó un total de **17.873** registros de recepción por eventos individuales y masivos.

Tabla 5. Dinámica de la recepción de. Subregión del Valle de Aburrá Antioqueño

| MUNICIPIOS | RECEPCIÓN PD | | VARIACIÓN 2013-2014 |
|--------------|---------------|---------------|---------------------|
| | 2013 | 2014 | |
| Medellín | 15.463 | 12.353 | 20,11 % |
| Bello | 1.804 | 1.641 | 9,35% |
| Itagüí | 606 | 376 | 37,95% |
| TOTAL | 17.873 | 14.370 | 19,59% |

Fuente: Consolidados estadísticos Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a 31 de diciembre de 2014.

De estos tres municipios, Medellín presenta mayor participación en la recepción de población desplazada de manera forzosa con el 86,51% de los registros, le siguen en ese orden Bello con el 10,09 % e Itagüí con un 3,39 %.

Principales causas del desplazamiento forzado:

Frente a las causas que generan el desplazamiento forzado en el periodo comprendido entre los años 2012-2015, se han mantenido y corresponden en parte con las reportadas en periodos de tiempo anteriores. En Medellín, el Valle de Aburrá, y en general frente al departamento, se presentan con motivo y ocasión del conflicto armado interno las siguientes situaciones:

- Uso y disputa de los territorios para los procesos asociados a la producción de drogas y a su comercialización a través del microtráfico y el narcotráfico, empleo de rutas para que sirvan como corredores estratégicos para efectuar el tránsito de narcóticos y de armas, sumado a otras formas de economía ilegal, como los pagadarios o gota a gota, las rifas barriales; la extorsión o vacuna al transporte, a los negocios de barrio, al comercio y a las residencias bajo la modalidad de cobros por vigilancia; control de la gasolina y sitios de diversión nocturna asociados a la prostitución, juegos de azar y chance.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Circulación de listados de personas u organizaciones con amenazas en contra de su vida, libertad e integridad (Recientemente: diputados, miembros de concejos municipales, docentes, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras y representantes ante la mesa nacional, departamental y municipal de víctimas).
- Señalamiento y persecución de líderes y lideresas de las comunidades, en razón de su labor social.
- La presencia, prácticas y control de grupos armados ilegales, actividades de control social, político y económico con ascendencia paramilitar.
- Muertes selectivas, desapariciones forzadas y homicidios múltiples, como una estrategia de terror generalizado que permite facilitar a los grupos el sometimiento de la población civil.
- Riesgo y vinculación forzada de infancia y adolescencia a actividades relacionadas con grupos armados al margen de la ley, quienes son utilizados como correos, informantes o campaneros.
- Restricciones a la locomoción, con el establecimiento de fronteras o barreras entre barrios y sectores, que han dificultado el acceso a servicios como la educación y la salud en las comunidades.
- Involucramiento (forzado o no) de las comunidades en la dinámica del conflicto armado interno, mediante el temor sembrado por estos actores armados ilegales que lleva a las personas a aceptar guardar artefactos en sus residencias o a permitir que estos puedan refugiarse en estas para despistar a los grupos rivales
- Amenaza directa y orden de desplazamiento forzado, ejercido como mecanismo de control territorial por parte de los actores armados ilegales, para evitar posibles informantes o enemigos en las zonas controladas y para castigar a quienes se rehúsan a las exigencias del grupo.
- Delitos contra la libertad sexual de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, donde la esclavitud sexual se constituye en uno de los delitos más frecuentes y que afecta en mayor medida a las mujeres asentadas en las comunas y territorios de influencia de los grupos armados ilegales.
- El despojo y abandono forzado de bienes inmuebles, generado en muchas ocasiones por el temor generalizado, la amplia presencia de actores armados, los combates o enfrentamientos entre otros.
- Enfrentamientos entre grupos armados por el control de los negocios lícitos e ilícitos antes descritos.
- Miedo y terror.

Tendencia del desplazamiento forzado:

En los municipios analizados pertenecientes el Valle de Aburrá, el escenario, las causas y la dinámica del desplazamiento forzado presentan la persistencia del fenómeno *gota a gota (desplazamientos individuales)*, a excepción de Medellín que aunado al desplazamiento forzado individual presentado durante 2013, evidencia dos desplazamientos masivos intraurbanos (Corregimiento de San Cristóbal)⁶⁴, ocasionados entre otros por violaciones al derecho a la vida (homicidios selectivos), atentados contra la integridad personal y vulneraciones los derechos civiles y políticos de la población, a través de acciones como las amenazas, el cobro de vacunas (extorsiones), abusos sexuales, reclutamiento forzado y enfrentamientos entre los diferentes grupos armados posdesmovilización que se disputan el control territorial de sus comunas y corregimientos.

Esta situación viene acompañada de los obstáculos puestos por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas, pues persiste la negativa del reconocimiento de la calidad de víctima en el Registro Único de Víctimas (RUV), al considerar que estos hechos son ocasionados por delincuentes comunes, que las víctimas no fueron desplazadas por motivos ideológicos o políticos o porque las autoridades locales desconocen los hechos declarados, olvidando al parecer la realidad política y social del país, así como los múltiples pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional al respecto, entre los que se destaca el Auto 119 de 2013.

Adicionalmente, persiste la negación del reconocimiento basado en causas como el registro de la persona desplazada en bases de datos del Sisbén o la Registraduría Nacional de Estado Civil en un municipio diferente al de ocurrencia del desplazamiento, trasladando la carga de la prueba a la víctima y desconociendo abiertamente los principios *pro homine (pro personae)* y de buena fe y donde se generan cargas probatorias y presunciones negativas de la buena fe.

Si bien en los otros dos municipios del Valle de Aburrá (Bello e Itagüí), no hay información que dé cuenta de la ocurrencia de desplazamientos forzados masivos, sí se han presentado desplazamientos individuales debido a los hechos antes descritos y al afán de los grupos armados ilegales posdesmovilización por controlar territorios estratégicamente ubicados, pero marcados por una notable reducción en el año 2014 y en lo corrido del 2015, con respecto al año inmediatamente anterior.

64 En el año 2013 se registra la ocurrencia de un desplazamientos masivo en el sector Loma Cañón y San Gabriel.

1.6. Desplazamiento forzado intraurbano en el municipio de Medellín

Fenómeno existente desde hace varias décadas en el municipio, pero reconocido y visibilizado en nuestro país solo después de la sentencia T-268 de 2003, en la cual se reconoce que para que se configure el desplazamiento forzado, basta que confluyan dos elementos:

1. La coacción que hace necesario el traslado;
2. La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

“El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio. Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo.

En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio”⁶⁵.

Si bien la ocurrencia de dos desplazamientos masivos intraurbanos en la ciudad de Medellín, tan solo en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2013 y 2014 podría ilustrar el panorama de conflictividad en la ciudad, no refleja la verdadera magnitud del fenómeno, pues los desplazamientos individuales que se presentan a diario en las comunas constituyen en un alto porcentaje casos de desplazamiento forzado intraurbano.

Particularmente se podría decir que pese al control efectivo que ejercen los grupos armados ilegales posdesmovilización en los tres municipios analizados, algunos presentan índices superiores de criminalidad y violaciones de los DD. HH. y del DIH que otros, cual es el caso de Medellín, debido a que las acciones violentas desplegadas por los actores armados que influyen en las 16 comunas que conforman actualmente la ciudad han generado la salida forzosa de miles de habitantes de comunas como la 13 (San Javier), la 1 (Popular), la 7 (Robledo) y la 8 (Villa Hermosa).

65 Sentencia T-268 de 2003.

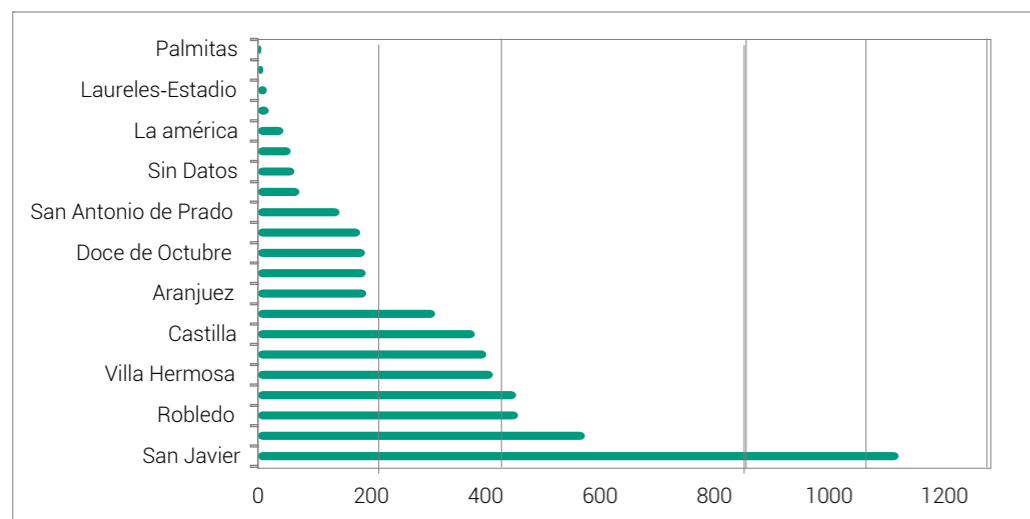
Según los datos procesados y analizados por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), mediante la información aportada por la herramienta implementada por la Alcaldía de Medellín, denominada “Diagnóstico base de la unidad municipal de atención y reparación a víctimas Secretaría de Gobierno y derechos humanos”, las cifras de expulsión de acuerdo al lugar (Desplazamiento forzado Intraurbano) y según número de personas por comuna julio 1° - diciembre 31 (2013), enero 1° - diciembre 31 (2014) son las siguientes:

Tabla 6. Lugar de expulsión de DFI según número de personas por comuna julio 1° - diciembre 31 (2013) y enero 1° - diciembre 31 (2014)

| LUGAR DE EXPULSIÓN (COMUNA)- DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN MEDELLÍN | PERSONAS EXPULSADAS POR DFI- JULIO 1° - DICIEMBRE 31 (2013) ENERO 1° - DICIEMBRE 31 (2014) MEDELLÍN |
|--|---|
| San Javier | 1.052 |
| Popular | 537 |
| Robledo | 427 |
| San Cristóbal | 424 |
| Villa Hermosa | 386 |
| Manrique | 375 |
| Castilla | 356 |
| Buenos Aires | 291 |
| Aranjuez | 178 |
| Santa Cruz | 177 |
| Doce de Octubre | 176 |
| Belén | 168 |
| San Antonio de Prado | 134 |
| Alta Vista | 68 |
| Sin Datos | 60 |
| La Candelaria | 54 |
| La América | 42 |
| Guayabal | 18 |
| Laureles-Estadio | 15 |
| Santa Elena | 9 |
| Palmitas | 6 |

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Enero de 2015.

Gráfico 3. Lugar de expulsión de DFI según número de personas por comuna julio 1° - diciembre 31 (2013) y enero 1° de diciembre 31 (2014)



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Enero de 2015.

1.7. Valoración de la política pública de atención integral a la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado

A continuación se presentan los resultados obtenidos de las encuestas, diagnósticos y entrevistas realizadas a las administraciones y personerías de los municipios de Medellín, Bello e Itagüí en materia prevención, protección, atención, capacidad institucional y la coordinación territorial para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado, en esta subregión del Valle de Aburrá se obtuvo respuesta efectiva y completa de los tres municipios.

Igualmente, se presenta un análisis sobre la barrera de acceso desde la valoración de las declaraciones juramentadas de desplazamiento forzado y la inclusión o no de la población afectada; posteriormente, se presenta el análisis de la información dada por los municipios en donde se revela el nivel de compromiso y las acciones emprendidas por las entidades territoriales.

1.7.1. Inclusión de la población desplazada en el registro único de víctimas (RUV)

En lo respectivo al análisis detallado de la política pública de atención integral a la población desplazada en el Valle de Aburrá, es necesario, en primer lugar, abordar el tema de la inclusión en el (RUV) por parte de la Unidad Administrativa Especial

de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, del cual depende el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a las diferentes fases para la atención, protección y restablecimiento de sus derechos, pese a que nuestra Honorable Corte Constitucional haya establecido en diversos fallos (T-211 de 2010, T-042 de 2009, T-582 de 2011) que...

"El carácter de desplazado se adquiere de facto, "es decir, se obtiene cuando una persona de hecho se ha visto forzada a abandonar su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales y migra dentro del territorio nacional, generalmente, por causa del conflicto armado interno, por violaciones masivas de los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En ese sentido, el reconocimiento jurídico que haga cualquier autoridad administrativa sobre la condición de desplazado, y en particular, la inscripción que se haga en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), en el Registro Único de Víctimas (RUV) o el que haga sus veces, no constituye per se el reconocimiento de la condición de desplazado, debido a las especiales circunstancias de desprotección y vulnerabilidad que esta población ostenta, y que reclama por el simple hecho del desplazamiento, la presunción de buena fe y el trato e interpretación más favorable por parte de las autoridades"⁶⁶.

Pese a lo anterior, la inclusión en los programas estatales dirigidos a la población en situación de desplazamiento que buscan la superación de la condición de vulnerabilidad creada por el hecho victimizante, limitan su acceso a aquellas personas o familias que hayan sido efectivamente incluidos o reconocidos por la UAEARIV como víctimas del conflicto armado interno, así mismo ocurre con los programas de vivienda, generación de ingresos y apoyos económicos entregados en la modalidad de subsidios.

Al referirnos al desplazamiento forzado intraurbano, se observa que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha limitado el acceso de los habitantes afectados por el delito de desplazamiento forzado con base en argumentos relacionados como la falta de reconocimiento estatal de los grupos armados ilegales causantes de los hechos y la falta de pruebas sobre los hechos declarados, en evidente la vulneración al principio *pro personae*, de creación internacional y del cual se colige que las dudas, en cualquiera de los casos, deben ser interpretadas a favor de las víctimas, el principio de favorabilidad, de buena fe y el gran desarrollo jurisprudencial de nuestra Honorable Corte Constitucional.

66 Sentencia T-579 de 2012, Corte Constitucional Colombiana.

1.7.2. Capacidad institucional y coordinación territorial

Una circunstancia que constituye un eje transversal al tema de política pública, se refiere a la falta de coordinación entre los entes nacionales y el ente territorial departamental y municipal.

A pesar de que en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios se ordena la creación de los *Comités de Justicia Transicional*, como máximos espacios de articulación interinstitucional, *“encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración”*⁶⁷ y que en el amplio articulado que los regula se señala que es urgente que las entidades del SNARIV funcionen bajo principios de coordinación, corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad, no son aplicados por parte de la nación hacia los municipios del Valle de Aburrá, por tanto son estos quienes procuran la Atención Integral sin la reciprocidad debida de los entes nacionales, cuya consecuencia es el agotamiento de la asignación presupuestal municipal por la necesidad de atender la emergencia de la población desplazada, lo que diezma la capacidad de respuesta adecuada y oportuna a las víctimas del desplazamiento forzado.

Este es el caso de la demora en la Valoración de las Declaraciones por desplazamiento forzado, pues al final la tardanza de la UAEARIV se traduce en una atención sostenida del municipio en tratándose de proporcionar la Ayuda Humanitaria Inmediata de manera permanente a las víctimas, por falta de respuesta efectiva y oportuna de la nación.

Adicionalmente, frente a la falta de respuesta en lo local, quienes quedan desprotegidos en última instancia son las mismas víctimas del desplazamiento forzado, pues al no existir una capacidad del ente territorial para asistirlos o al verse considerablemente mermada, se ven abocadas a soportar toda clase de carencias relacionadas con la falta de una vivienda digna y una alimentación adecuada.

.....
67 Ley 1448 de 2011, art. 173.

Es de resaltar la situación específica del municipio de Medellín, que ha desarrollado grandes esfuerzos para adaptarse a la expedición de la Ley 1448 de 2011 y para dar cumplimiento a los mandatos contenidos en ella, pues la conformación de cuatro centros especializados de atención a víctimas en la ciudad, la amplia disposición de recursos y un numeroso y competente equipo de trabajo en torno a la atención a la población desplazada, han marcado la respuesta efectiva a las necesidades de las víctimas, posteriormente, al analizar cada municipio se hará referencia a ello.

2. DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA SUBREGIÓN DEL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO

La subregión del occidente antioqueño está conformada por los siguientes municipios: *Abriaquí, Cañasgordas, Dabeiba, Frontino, Giraldo, Peque, Uramita, Anzá, Armenia, Buriticá, Caicedo, Ebéjico, Heliconia, Liborina, Olaya, Sabanalarga, San Jerónimo, Santa Fe de Antioquia y Sopetrán*; se encuentra localizado entre las estribaciones de las cordilleras Central y Occidental, por el noroccidente limita con el departamento del Chocó y el Urabá antioqueño, al nororiente con la subregión del norte y al sur con las subregiones del Valle de Aburrá y suroeste. Abarca como ya se mencionó, 19 municipios los cuales cubren una extensión total de 7.294 km².

Cuenta con 54 corregimientos, 637 veredas y 29,5 km² de áreas urbanas, con un población total de 200.376 habitantes, de los cuales según distribución espacial de la población el 34,32% se encuentra en cabeceras municipales con 68.783 habitantes y el 65,68 % en la zona rural con 131.593 habitantes, en términos de participación según población total subregional sobresalen los municipios de Dabeiba con el 11,90% Santa Fe de Antioquia con el 11,73% y Frontino con el 9,27% y Cañasgordas con 8,39%, como los más representativos.

Mapa 2. Subregión del occidente antioqueño



Fuente: mapa tomado de

https://www.google.com.co/search?q=occidente+antioque%C3%B1o+mapa&safe=active&biw=1280&bih=624&tbn=isch&imgil=nCbFV_84XHcvM%253A%253BEs8LvfqsTxeZM%253Bhttp%25253A%25252F%25252Fwww.datuopinion.com%25252Foccidente-antioqueno&source=iu&pf=m&fir=nCb_FV_84XHcvM%253A%252CEs8LvfqsTxeZM%252C.&usg=__Ob6-5oeHUhB1M2664id9UtyVlw%3D&ved=0ahUKewjP9Lfw5bLNAhUEkx4KHTI6CXQOyjcINQ&ei=JuJlV8_JNoSmern0paAH#imgrc=nCb_FV_84XHcvM%3A

2.1. Generalidades

En cuanto a grupos de minorías étnicas, existe una fuerte presencia de pueblos indígenas en la subregión, pues el total asciende a 7.274, siendo la étnica Embera Katio la más representativa.

Actualmente, esta subregión presenta la siguiente subdivisión:

Zona de la Cuenca del río Sucio, conocida como el occidente lejano: conformada por los municipios de Abriaquí, Cañasgordas, Dabeiba, Frontino, Peque y Uramita. Esta zona presenta un bajo nivel de consolidación urbana destacándose como principales centros de servicios los municipios de Frontino y Dabeiba, de acuerdo con las condiciones de calidad de vida, funcionalidades espaciales y prestación de servicios.

Zona del Cauca Medio, conocida como el occidente cercano: compuesta por los municipios de Anzá, Armenia, Buriticá, Caicedo, Ebéjico, Giraldo, Heliconia, Liborina, Olaya, Sabanalarga, Santa Fe de Antioquia, San Jerónimo y Sopetrán, la cual se caracteriza por su potencial turístico.

De acuerdo con las características biofísicas del territorio, la subregión presenta una vertiente larga hacia el valle del río Atrato y una vertiente corta hacia el valle del río Cauca, y denota un relieve en su mayoría montañoso, de vertientes muy accidentadas, altas pendientes y suelos muy erosionables predominante en los municipios ubicados sobre la subcuenca del río Sucio; y de llanuras aluviales de mayor fertilidad donde sobresale las del río Cauca y Tonusco en Santa Fe de Antioquia.

Entre los principales accidentes geográficos se destacan los cerros Plateado y Careperro, el páramo de Frontino el que consigue su máxima altura en el alto de El Burro, además cuenta con el Parque Nacional Natural Las Orquídeas en los municipios de Abriaquí y Frontino con el 77,42% del área total y hacia el norte en límites con el departamento de Córdoba el Parque Nacional Natural Paramillo en los municipios de Dabeiba y Peque con el 8,49% del área total; además del potencial ecológico que representan numerosas áreas de Reserva Forestal Protegida declaradas en los municipios de Abriaquí, Anzá, Armenia, Buriticá, Frontino, Ebéjico, Heliconia, Sabanalarga, Liborina, Olaya, San Jerónimo, Santa Fe de Antioquia y Sopetrán las cuales se integran al área de manejo especial del Parque Central de Antioquia.

El uso del suelo actual se dedica principalmente a la actividad agrícola, ganadera, minería y la vocación turística siendo su principal uso potencial el suelo urbano, de expansión

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

urbana y el incremento de la actividad minera. Esta subregión se distingue como la Ruta del Sol y la Fruta partiendo del circuito sobre la vía al mar se encuentra el Túnel de Occidente Fernando Gómez Martínez, el municipio de Santa Fe de Antioquia declarado monumento nacional por su potencial colonial, el Puente Colgante de Occidente sobre el río Cauca obra cumbre de la ingeniería antioqueña de finales del siglo XIX en el municipio de Olaya, el potencial etnoturístico los municipios de Cañasgordas y Dabeiba, el Salto el Chocho para la práctica deportiva en el municipio de Buriticá y los termales medicinales del volcán el León Dormido en el municipio de Peque.

En términos generales en la actividad agrícola de la subregión predomina la economía campesina minifundista presentando una baja participación de aporte al producto departamental. En cuanto al producto subregional sobresale la caña panelera con la mayor producción en Frontino y la presencia de trapiches comunitarios, el café ocupa la segunda posición con cultivos en todos los municipios y la mayor producción en Ebéjico, el frijol, cacao y tomate chonto principalmente en Dabeiba, y en general el plátano y hortalizas. Igualmente es importante destacar que la subregión se ha especializado en el cultivo de frutales especialmente Sopetrán y Santa Fe de Antioquia con producción de mamoncillo, zapote, mango y tamarindo, en Dabeiba, el maracuyá y en Cañasgordas, el murrapo.

En el sector pecuario participa con el 6,2% de la producción de ganadería bovina mayoritariamente al doble propósito donde sobresalen los municipios de Frontino, Ebéjico, Dabeiba y Santa Fe de Antioquia; sin embargo, la subregión dada su baja producción en el sector agropecuario a nivel departamental, los bajos niveles de tecnificación, especialización y diversificación mantiene una alta dependencia del Valle de Aburrá para su aprovisionamiento. En cuanto a especies menores es básicamente de subsistencia a excepción de Frontino, con galpones y Heliconia, con porquerizas destinadas a fines comerciales, siendo incipiente la actividad minera y forestal, a pesar de ser esta última de gran potencial en la subregión.

Frente a la actividad comercial y de servicios, las actividades principales en la subregión se expresan en el comercio en general, los hoteles, restaurantes, y la finca raíz, es baja la actividad manufacturera mostrando inversiones pequeñas en alimentos y bebidas, fabricación de productos metálicos y muebles.

En el occidente cercano principalmente en Santa Fe de Antioquia, San Jerónimo y Sopetrán se ha venido generando una alta dinámica de la actividad inmobiliaria y hotelera con las parcelaciones de fincas de veraneo y la construcción de centros vacacionales y de recreo, esta última situación ha afectado la estructura y tenencia

de la tierra, mostrando un aumento notorio de la apropiación de tierras por parte de los grandes terratenientes, con la consecuente disminución de hectáreas en manos de pequeños y medianos propietarios donde la concentración de la propiedad se ha incrementado, indicando que el 82,2% de la superficie está en manos del 14,2% de los grandes y medianos propietarios.

De acuerdo con las funcionalidades espaciales se destaca Santa Fe de Antioquia como un centro de relevo secundario entre Medellín y Apartadó, y los municipios de Frontino, Dabeiba y Sopetrán como centros locales principales que conectan a estos con los anteriores y con los centros locales secundarios como Ebéjico, Cañasgordas, San Jerónimo, Buriticá y Liborina y los núcleos urbanos básicos que caracterizan la dinámica de los municipios restantes.

En términos del desarrollo de infraestructura se destaca la hidroeléctrica de La Herradura y la Vuelta en los municipios de Cañasgordas y Frontino respectivamente; para la movilidad ocupa el cuarto lugar en densidad vial departamental con 663,03 de longitud en km compuesta por vías terciarias y secundarias principalmente destacándose el eje noroccidental conocido como la Vía al Mar que conecta a Medellín con el Urabá antioqueño y cuenta con una de las obras de mayor importancia en los últimos tiempos como es el Túnel de Occidente Fernando Gómez Martínez.

Existencia y/o proyección de megaproyectos y macroproyectos

La subregión del occidente antioqueño hace parte de la esquina noroccidental del país perteneciente al ecorregión del Chocó biogeográfico, reconocida como patrimonio ambiental por su megadiversidad y biodiversidad, goza de una excelente y privilegiada ubicación geoestratégica para megaproyectos de conectividad que conduzcan al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país y Suramérica.

Por su posición, se encuentra en el área de influencia de los proyectos que viabilizarán la estrategia antioqueña de competitividad y conectividad proyectadas en el Plan Estratégico de Antioquia, que busca orientar los procesos de desarrollo del departamento, en los contextos nacional y global, mediante un pensamiento y unas acciones estratégicas construidas a partir de la información y la comunicación (PLANEA, 2006) y el proyecto de "La Mejor Esquina de América hacia el 2020" que a través de la Agenda Interna Regional, contempla en forma simultánea dos perspectivas: la sectorial y la territorial.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

La primera, para concentrarse en la identificación de aquellas actividades de la economía regional con posibilidades de competir en el mercado internacional, y según la propuesta, debe constituir la base de las propuestas regionales en el marco de los tratados de libre comercio.

La dimensión territorial considera las características, potencialidades y limitaciones de los distintos territorios del departamento (subregiones) para participar y vincularse con éxito en la economía internacional⁶⁸.

Desde esta perspectiva, la Agenda Interna Regional, consigna no solo algunos sectores y/o productos en los que se especializan las economías subregionales o rurales, sino igualmente, las acciones prioritarias que será necesario realizar para concretar dichas potencialidades y los principales proyectos de infraestructura que las acercarán a los mercados.

Por tal razón, avanza en los temas de infraestructura, desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico, recurso humano “apuestas” productivas subregionales identificadas desde los propios territorios, y los requerimientos para que ellas puedan llegar a concretarse en el corto y mediano plazo. En este contexto surge el BIRD (Banco de Iniciativas Regionales de Antioquia) que busca tener una base de datos centralizada que dé cuenta de todas las iniciativas en cualquier estado de maduración para el desarrollo de Antioquia.

En este sentido se destacan los megaproyectos de infraestructura de transporte multipropósito e hidroenergéticos que potenciarán la subregión en el contexto de esta propuesta futurista de desarrollo y crecimiento económico para el departamento. Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones, la sola **“expectativa de gestión”** de estos megaproyectos ha venido generando serias presiones socioterritoriales con efectos negativos directos sobre las formas de vida de las comunidades campesinas e indígenas asentadas en este territorio altamente vulnerable y apetecido por diversos grupos de interés, ya sean estos ilegales o legales que por vías de hecho o derecho, han impactado la dinámica territorial advirtiendo los previsibles costos socioculturales, socioeconómicos y ambientales del tan agenciado desarrollo, si se considera que esta zona ha sido reconocida como parte del epicentro de la confrontación armada por el control territorial en el noroccidente del país.

68 PLANEA, Plan Estratégico de Antioquia, Volumen I “documento para la discusión”, Medellín, mayo 2006.

Existe proyectada la inversión por su potencial para dinamizar la economía mundial, al constituirse en paso obligado para acceder a la conexión trans - Plan Pacífico (del Pacífico al Atlántico y del corredor suramericano), que posibilitaría ingresar a la Cuenca del APEC y la posibilidad de integración regional IIRSA, ALCLA y PPP -PLAN Mesoamérica. Se resaltan las acciones Estratégicas para la Competitividad⁶⁹.

Proyectos estratégicos de conectividad con un área de influencia regional y local sobre la subregión del Occidente Antioqueño, estas obras de inversión tendrían impactos predecibles de gran envergadura sobre las realidades y dinámicas socioespaciales, a saber⁷⁰:

- Carreteras: Programas de Corredores Arteriales Complementarias a la Competitividad, Plan Decenal 2007- 2016. Proyecto Arquímedes de articulación a la estrategia de transporte multimodal –fluvial-terrestre y aéreo-Proyectos viales

Conexión Vial Medellín Urabá, este proyecta la construcción de la doble calzada que reduciría el recorrido en 5 horas, integra obras adicionales como el Túnel de Occidente que se encuentra en operación y el Túnel de Boquerón del Toyo en proyección, variante en el municipio de Dabeiba, articulación al sistema vial de Urabá (Nueva Colonia Zungo y Turbo) y carretera costera a Turbo, esta última hace parte de la Transversal del Caribe que conectaría a la Vía al Mar con la Panamericana y con Paraguachón en el departamento de la Guajira (frontera con Venezuela).

Carretera Panamericana Ruta 1 tramo entre El Tigre, Lomas Las Aisladas, Palo de Letras y Yaviza (Debe advertirse que en el documento Bases Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del Consejo Nacional de Planeación plantea la Panamericana por la costa Atlántica entre el Urabá antioqueño y los límites con Panamá) se articula a la Vía al Mar en el punto del Tigre entre Mutatá y Chigorodó.

Carretera la Pintada Bolombolo Santa Fe de Antioquia: esta conectaría la Vía al Mar con el tramo Medellín, Quibdó (reconstrucción tramo Bolívar-El Carmen-Quibdó), Ánimas-Nuquí (proyectado) y tramo Las Ánimas-Pueblo Rico, Santa Cecilia para conectarse en la parte sur con la Troncal de Occidente.

69 Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia, BIRD ANTIOQUIA. Convenio Gobernación de Antioquia y Escuela de Ingeniería de Antioquia, Medellín, abril 2007.

70 Proyectos Estratégicos de Conectividad para el Noroccidente de Colombia BIRD ANTIOQUIA. Convenio Gobernación de Antioquia y Escuela de Ingeniería de Antioquia, Medellín marzo 2007.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Troncal del Cauca: Sistema norte pasando por Occidente desde el eje cafetero conectado al tramo La Pintada-Bolombolo-Santa Fe de Antioquia y proyección de apertura vial a Puerto Valdivia, que conectaría la subregión del Occidente antioqueño con la troncal de Occidente y la costa Caribe hacia el norte.

Ferrocarriles: Sistema de Ferrovial, Puente Terrestre Interoceánico, ruta dos mares infraestructura complementaria: canal seco interoceánico y conexión para ferrocarril eléctrico de Carga y Pasajeros (Bahía Cevera en el Atlántico y Punta Aguacate en el Pacífico), Puente Fluvial interoceánico Atrato Truandó. Operaciones del Canal Interoceánico Atrato Truandó y construcción de terminal portuaria para buques de Alto Calado en Santana.

Proyectos Marítimos y Fluviales: Operación del canal interoceánico Atrato Truandó (proyectado) y canal mixto Bahía Aguacate-Urabá. 1. Puertos sobre el Océano Pacífico: Puerto de aguas profundas Bahía Humboldt y Sautatá, Terminal Portuario de Aguas Profundas de Tribugá (para el transporte de hidrocarburos) e Integración con los corredores trasversales de conectividad vial. 2. Puertos sobre el Océano Atlántico: Puerto de aguas someras en La Bahía de Turbo y Puerto de aguas profundas de Tanela Golfo de Urabá y Puerto multimodal en el río Atrato.

Hidroenergéticos: Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango; Línea de Exportación de Energía a Centroamérica SIEPAC Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá; Proyectos energéticos de ZNI (Zonas no interconectadas) del OPSE, en el Urabá Chocoano.

Aéreos: Ampliación y modernización del Aeropuerto en Carepa.

Productivos: Monocultivos Agroindustriales Plantaciones de Palma Africana de Fedepalma; Proyecto Minero Mandé Norte Cerro Careperro; Proyectos Ecoturísticos, entre otros factores se destaca el municipio de Turbo elevado actualmente a la categoría de Distrito Especial Portuario donde se proyecta la construcción de una Planta para la producción de Aluminio.

Para efectos de contextualización en las generalidades nos ocupamos de toda la subregión del occidente antioqueño, pero en este acápite se focalizo la intervención y seguimiento a los municipios del occidente lejano (Cañasgordas, Dabeiba, Frontino, Peque), y dos municipios del occidente cercano (Buriticá y Sabanalarga), por ser la zona focalizada para intervención de la defensoría comunitaria.

2.2. Dinámica territorial del conflicto

Para comprender el panorama actual de la subregión, el riesgo de vulneración de los derechos humanos y las múltiples infracciones al Derecho Internacional Humanitario a las que se encuentra expuesta la población civil en la zona, es menester realizar un recuento cronológico de los periodos de influencia de los grupos armados ilegales que operaron y actualmente operan en la misma.

Podríamos mencionar inicialmente que desde finales de los años 70, el Bloque José María Córdoba de las FARC tomo gran fuerza en la región, copando los corredores geográficos del cañón de la Llorona y el nudo de paramillo, dos corredores geográficos de importancia estratégica por su conexión con Córdoba, Chocó y el Magdalena Medio.

La dinámica territorial del conflicto armado en la zona puede dividirse en tres fases, la primera en el periodo de tiempo comprendido entre 1990-1995, la segunda entre 1996-2000 y por último 2001-2005, en cada una de estas fases puede apreciarse la concentración de la actividad armada en función de los intereses particulares de cada uno de los actores.

Primera fase: 1990-1995

Caracterizada por la confluencia de diversos grupos guerrilleros con una capacidad armada reducida, mientras que los grupos pertenecientes a las autodefensas locales de la región recibían apoyo de las grandes estructuras armadas que se extendieron sobre Urabá y Córdoba. Las acciones desplegadas por la fuerza pública se concentraron preponderantemente en los grupos guerrilleros, cuyas acciones tradujeron en sabotajes, asaltos, tomas, robos, bloqueos y atentados contra la infraestructura de empresas públicas y privadas, hostigamientos y emboscadas a unidades de la Fuerza Pública.

El escenario principal de la confrontación se circunscribe inicialmente al occidente lejano, pues, involucra a todos los municipios de esta zona, *"donde se asentó principalmente el frente 35 de las FARC, que incursionaba desde el Bajo Cauca hacia Córdoba, pasando por Peque y dos disidencias del EPL: el "Médico Charrasqui" y el frente Libardo Serna, así como milicias que no fueron tenidas en cuenta durante la desmovilización de este grupo durante 1991 y que tendieron, algunas de ellas, a la bandolerización"*⁷¹.

71 Panorama actual del occidente antioqueño, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Para la mitad de la década de los noventa, el frente 34 de las FARC hace su aparición en la zona, estableciendo su lugar de asentamiento en los municipios de Urao y Frontino, que por las condiciones boscosas y de montaña, así como el acceso a los ríos facilitan enormemente la movilización de los actores armados hacia otros municipios, entre los cuales se puede destacar el corredor estratégico hacia el departamento del Chocó, Caldas y el Urabá, el frente 34 logra entonces mayor protagonismo en los municipios del occidente antioqueño, sobrepasando la actuación de los frentes 5, 18, 57 y 58, ejerciendo control territorial efectivo y dando inicio a las actividades tendientes a exigir pago de cuotas extorsivas a los comerciantes y pobladores de la región, así como estableciendo pautas de conducta entre las comunidades.

Segunda fase: 1996-2000

Se presenta un crecimiento significativo y sostenido de las acciones armadas de la guerrilla y el recrudecimiento de la violencia contra la población civil producto de la estrategia expansionista de los grupos adscritos a las autodefensas, los orígenes de la incursión paramilitar en la zona se remontan hasta antes del año de 1997, inclusive remontándose al año de 1990, cuando se presentó la primera penetración paramilitar.

Para el mes de abril de 1997, se presenta la unificación de las autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales quienes deciden integrar las "Autodefensas Unidas de Colombia" (AUC), contando con amplio poderío armamentístico, lo que los llevaría a considerar la posibilidad de aniquilar totalmente al bloque José María Córdoba de las FARC, esto ocasionó que los escenarios de disputa se ampliaran con el apoyo de aliados como el frente Pedro León Arboleda, conformado por disidentes del EPL, con concentración de operaciones en Frontino, básicamente entre los años 1993 y 1996.

Los cinco años que comprenden este periodo se caracterizaron por un escalamiento de las acciones violentas en contra de los habitantes, con la utilización de estrategias para sembrar el terror entre las comunidades mediante asesinatos selectivos y masacres, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

SABANALARGA – ANTIOQUIA (12 de julio de 1997)

Incursión de un grupo de autodefensas en la zona rural del municipio, en las veredas de La Aurora, Oro Bajo, Nohavá y Remartín, que dejaría como saldo 11 personas asesinadas, de las cuales se identificaron plenamente 8. La masacre generó el desplazamiento forzado de 250 personas que habitaban el área.

DABEIBA – ANTIOQUIA (24 de noviembre de 1997)

Entre 150 y 200 miembros de las ACCU incursionaron en la zona occidental del Nudo de Paramillo en jurisdicción de la inspección de policía La Balsita y en las veredas Antasales, Buenavista, Tocunal, Galilea, Chamuscados y entre el 24 y el 27 de noviembre. En estos poblados asesinaron a 14 campesinos, desaparecieron a tres más, entre ellos a dos menores de edad, quemaron más de 30 viviendas y destruyeron, saquearon y robaron bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.

Fuente: <http://www.verdadabierta.com/web3/nunca-mas/masacres/596-masacres-1997-2001-->

Tercera fase: 2001-2005

En esta fase se evidencia una reducción significativa de los índices de violencia en la subregión, determinada por la consolidación de las estructuras de autodefensa y el debilitamiento de los grupos guerrilleros, de igual manera se intensifica el accionar de la fuerza pública en el marco de la política de seguridad democrática, para el año 2002, los grupos de autodefensas llevarían al máximo nivel su capacidad armada, seguida de los procesos de desmovilización que terminarían en el año 2005, donde se presentó una aparente calma, que desencadenaría una recomposición de reductos del paramilitarismo que asumieron el control efectivo de la zona.

"El bloque Élmer Cárdenas, que se marginó del proceso y solo aceptó desmovilizarse en abril de 2006, desempeñó un papel central en la confrontación armada, impidiendo que los frentes 5 y 34 de las Farc se movilizaran a través de sus corredores, tuvieran acceso a sus fuentes de abastecimiento y se comunicaran con los centros urbanos. Para lograr su objetivo, esta estructura armada pasó de realizar incursiones esporádicas, rápidas y contundentes en las veredas y caseríos de Dabeiba a establecerse en el centro urbano del corregimiento de San José de Urama, y desde allí, provocar enfrentamientos armados con las Farc e incursionar en sitios como la Balsita, El Plan, Armenia, Puerto Nuevo, Camparrusia y demás localidades circunvecinas, implementando mecanismos de violencia, acciones de coerción, dominio y sometimiento de la población civil"⁷².

Este proceso histórico, igualmente, se ha caracterizado por factores estructurales que determinan la problemática actual, como la ausencia, precariedad y debilidad del Estado, así como, la presencia y disputa por el control territorial de los actores armados ilegales

72 Panorama actual del occidente antioqueño, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

en la zona⁷³, que a su vez, han estado acompañados de manera paralela y simultánea por procesos de lucha de las comunidades nativas tanto de campesinos colonos como de grupos étnicos que habitan esta subregión, por reivindicar su derecho a la propiedad, autonomía y autodeterminación sobre los territorios que ocupan. Sin embargo, en la coyuntura actual la tendencia del conflicto se mantiene.

Cuarta fase: 2006- hoy

Hoy por hoy, si bien el derecho colectivo de la tierra es una garantía, también es un factor que pone en situación de alto riesgo a las comunidades y líderes en cuanto a sus formas particulares de vida, su supervivencia étnica y sus procesos organizativos, si se considera que la confrontación por el control territorial, como ya es sabido, no es un asunto superado y por el contrario se hace cada vez más complejo, donde las comunidades, padecen de un lado, no solo de la tradicional disputa de interés entre actores armados legales e ilegales por el control territorial, que por vías de hecho, imponen la lógica de la guerra, con señalamientos, imposición de acciones como reclutamientos forzados, enfrentamientos armados, ataques indiscriminados, amenazas, desplazamientos forzosos bajo el permanente fenómeno del gota a gota, asesinatos selectivos de líderes y lideresas que vienen apoyando formas de organización comunitaria como una manera de hacer resistencia en el territorio y reclamar sus derechos.

De otro lado, la coerción por el control de la representación legal del territorio, donde bajo nuevas modalidades de cooptación, regulación y control social presionan a comunidades, líderes y representantes legales para imponer sus acciones y darle

73 Primero, las Guerrillas de las FARC-EP que desde principios de los sesenta reportan presencia del frente 5 y luego del 18 en 1983, periodo a partir del cual se intensifica su proyecto expansionista con la aparición del frente 34 en límites con el departamento del Chocó y la cuenca del Atrato; igualmente, y son gran importancia las compañías móviles, principalmente la columna del Bloque Noroccidental y Manuel Cepeda Vargas que operan en el municipio de Dabeiba, principalmente; Segundo, la incursión de grupos paramilitares de las AUC – Frente Occidental del Bloque Metro que operó hasta el 2002, y paralelo a este proceso la consolidación de las ACCU con grupos locales como el Bloque Elmer Cárdenas con influencia sobre los municipios del Occidente Lejano, ubicados en la cuenca del río Sucio (Frentes de Pavarandó, Dabeiba y Córdoba) al mando de Freddy Rendón Herrera y Hermógenes Maza quienes centraron su accionar contrainsurgente sobre las Áreas del Nudo de Paramillo y sur de Córdoba hasta su desmovilización en el 2006 y el Bloque Noroccidental con radio de acción sobre los municipios del Occidente Medio y Cercano ubicados en la Cuenca Media del Cauca, al mando de Luis Alfredo Tuberquia alias “Memín” desmovilizados en el 2005. Actualmente, el proceso de reconfiguración paramilitar mantiene el modelo de carácter asociativo de grupos locales con el posicionamiento de expresiones de los grupos armados posdesmovilización de las AUC quienes se autodenominan Águilas Negras y Autodefensas Gaitanistas de Colombia, vinculados en algunos casos al negocio del narcotráfico en articulación a veces con nuevas expresiones armadas ilegales, quienes vienen operando en las cabeceras municipales y corregimentales ejerciendo una fuerte presión sobre la población civil como estrategia para el control territorial sobre corredores estratégicos que les permita garantizar el monopolio del procesamiento y comercialización de narcóticos con la instalación de cristalizadores y el control de rutas.

salida a sus intereses, permeándolos mediante formas encubiertas de asociaciones de “bases sociales”, que bajo la figura reivindicativa del derecho étnico, tratan de acceder a la representación política y el control administrativo de los territorios, fragmentando los procesos organizativos proceso de desterritorialización en ascenso. La pérdida de autonomía y autodeterminación sobre la soberanía territorial es sentida como una violación sistemática donde las comunidades ven cada vez más diezmadas sus posibilidades reales para el ejercicio legal y legítimo de sus derechos étnicos, así como de garantía a sus derechos fundamentales en condiciones de dignidad.

Otra situación que se presenta es la afectación que vienen sufriendo las organizaciones sociales, asociaciones de campesinos, líderes defensores de derechos humanos y algunas ONG que hacen presencia en el territorio, acompañando procesos organizativos; estas son víctimas de estigmatización por parte de los Urabeños.

Los Urabeños han emitido panfletos amenazando asociaciones, líderes y ONG. Esta organización vinculaba a estas organizaciones de manera directa con la guerrilla de las FARC-EP.

Esta situación se mantiene como una constante para las comunidades y municipios del occidente antioqueño, evidenciando riesgos de violación y vulneración masiva de DD. HH. y DIH, cuya expresión se podría cristalizar en desplazamientos forzados masivos y mantener el fenómeno del gota a gota, como hechos más visibles, con sus efectos sociales colaterales como el deterioro de vínculos sociales y fragmentación de sus formas organizativas.

A pesar de que en la actualidad se adelantan procesos de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, la presencia de este grupo en la zona es evidente, ejerciendo control sobre las comunidad y manteniendo mecanismos de cooptación de las formas de organización social, puede resaltarse que hechos como la extorsión, el reclutamiento forzado de NNA y la siembra de minas antipersonales persisten.

Adicionalmente, los reductos del paramilitarismo que ejercen influencia en la zona han concentrado su accionar en los centros urbanos y cabeceras municipales, realizando las mismas actividades que históricamente les han servido para financiar su capacidad armada y para ejercer control sobre las rutas destinadas al tráfico de estupefacientes, hoy por hoy ejercen control territorial y social sobre la mayoría de los municipios del occidente antioqueño; concentrándose en los municipios ubicados sobre la vía principal que conduce al Urabá.

2.3. Actores armados

FARC-EP La presencia de la subversión en el occidente antioqueño ha sido mayoritariamente de las FARC-EP, a través del Bloque José María Córdoba, al que pertenecen los frentes 5, 18, 34, 57 y 58 (Compañías móviles Bloque Noroccidental y Manuel Cepeda Vargas). Con una importante influencia en los municipios de Dabeiba y Frontino, Peque y Sabanalarga –como sitios neurálgicos para el desarrollo de los planes de ejercer dominio territorial– y en general los municipios cercanos a la región de Urabá, los cuales sirvieron de asiento de la guerrilla de las FARC-EP durante principios de los ochenta y principios de los noventa que aprovechó la precaria presencia del Estado para consolidar zonas de descanso, avituallamiento, repliegue y retaguardia.

Este devenir histórico se enmarca en los procesos de configuración que han determinado las dinámicas socioculturales actuales de ocupación, uso y apropiación del territorio de las comunidades que hoy habitan la subregión caracterizada por factores estructurales que inciden en la problemática actual, como la ausencia, precariedad y debilidad del Estado.

En el occidente antioqueño continúa la presencia de grupos armados ilegales, en la zona alta montañosa la presencia de los frentes 5°, 18,34 y 36 de las FARC.

Paramilitarismo Los grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) han hecho presencia estos últimos años en la zona del occidente antioqueño, en la actualidad denominados “Urabeños”, pero siguen en los mismos territorios y con los mismos patrones de comportamiento.

Actualmente, el proceso de reconfiguración paramilitar mantiene el modelo de carácter asociativo de grupos locales con el posicionamiento de expresiones de los grupos armados posdesmovilización de las AUC quienes se autodenominan Autodefensas Gaitanistas hasta hace poco, ahora Clan Úsuga, vinculados en algunos casos al negocio del narcotráfico en articulación a veces con nuevas expresiones armadas ilegales, quienes vienen operando en las cabeceras municipales y corregimentales ejerciendo una fuerte presión sobre la población civil como estrategia para el control territorial sobre corredores estratégicos que les permita garantizar el monopolio del procesamiento y comercialización de narcóticos con la instalación de laboratorios y cristalizadores y el control de rutas.

Hacen presencia en caseríos y cascos urbanos de los municipios, en la actualidad estos sostienen una alianza con la guerrilla debido al narcotráfico.

El tema minero es un factor de riesgo y descomposición social en los municipios de Buriticá, Cañasgordas, Peque, Sabanalarga, esta última apenas está comenzando, razón por la cual se viene acentuando la presencia de bandas criminales procedentes del municipio de Sopetrán, que además extorsionan a los educadores y a gran parte del comercio.

Tanto en el casco urbano de los municipios de Dabeiba, Uramita, Peque, Dabeiba, Frontino, Cañasgordas, Buriticá y Sabanalarga, como los corregimientos de Cañasgordas (Cestillal, San Pascual y Juntas de Uramita) hacen presencia y control los Urabeños.

Este grupo desarrollaba control social mediante llamados a funcionarios, comerciantes, ganaderos y demás personas representativas en las municipalidades para solicitar pago de vacunas y ejercer control sobre ellos de acuerdo al rol o actividad que ejerzan.

En Dabeiba, durante el primer semestre, realizaron cinco homicidios atribuidos a los Urabeños.

Además se tenía referencias que los Urabeños estarían apoyando procesos de minería donde hay disputa entre la multinacional Golden Company y los pequeños mineros tradicionales que luchan por seguir ejerciendo la actividad minera tradicional. En algunas ocasiones los pequeños mineros han denunciado que esta multinacional estaría siendo apoyada por dichos grupos al margen de la ley quienes reciben apoyo económico de la misma, en este caso Buriticá.

Lógicas de actuación de los actores armados

Las FARC-EP presentan un comportamiento descendente de las acciones de confrontación armada y atentados terroristas pero han intensificado las acciones contra la población civil como estrategia de contrarrestar los operativos militares, con la instalación de minas antipersonas sobre las áreas y rutas de acceso a territorios donde han mantenido el control y la presencia histórica como el Nudo de Paramillo y corredores entre los municipios de Peque y Dabeiba, Serranía de Urama en corredores entre Dabeiba, Frontino y la cuenca del Atrato y el cañón de la Llorona en conectividad con el Urabá antioqueño.

El primer semestre del 2015, después de romperse el cese unilateral de las hostilidades han iniciado una escalada terrorista en el territorio nacional: el occidente antioqueño se ha visto afectado con quema de vehículos en la vía entre Mutatá y Dabeiba, asesinatos selectivos en algunas veredas de Dabeiba, Uramita y otros municipios de esta subregión.

2.4. Prospectiva y valoración del riesgo

Considerando el escenario actual, la subregión se encuentra en el área de influencia del proyecto de consolidación de la Fuerza Pública, donde se viene librando un gran despliegue militar por parte de la Brigada 11 Móvil perteneciente a la Séptima División del Ejército Nacional, de la Brigada 17 del Batallón Bejarano Muñoz de Carepa y del Batallón Pedro Justo Berrío de la IV Brigada para arrinconar operativa, financiera y políticamente a las FARC-EP frente 5, 34 y 18, específicamente en los municipios de Dabeiba, Frontino, Peque, Buriticá y Sabanalarga, en donde este grupo guerrillero mantiene el repliegue táctico, que sin defender posiciones geográficas tratan de mantener el control del eje de movilidad estratégico de zonas fronterizas entre Chocó-Antioquia-Córdoba, y mantener el patrón de comportamiento frente a la población civil mediante el desarrollo de prácticas como amenazas, restricciones a la movilidad, confinamientos e instalación de MAP.

Se hace necesario instar a las autoridades civiles y militares para que adopten las medidas adecuadas para prevenir los previsibles impactos a generarse por la intervención de las operaciones militares sobre las comunidades asentadas en estos territorios en donde tradicionalmente, y por su extensión en los sitios rurales y áreas de Parques Naturales Nacionales, se escenifican hechos de conflicto armado.

Por las conversaciones adelantadas en La Habana al parecer ha bajado el nivel de confrontación armada en la zona, lo que se traduce en una tensa calma ya que también se habla de una unión entre bandas criminales y guerrilla por el tema de narcotráfico.

Se viene dando el desarrollo de estrategias dirigidas a fortalecer su estructura organizativa y a ejercer el control territorial en áreas de los corredores estratégicos, rutas de comercialización y áreas de procesamiento de narcóticos, principalmente, en el Corregimiento de Juntas de Uramita, punto neurálgico entre el corredor que compromete los municipios de Ituango-Buriticá-Cañasgordas-Uramita-Peque-Dabeiba-Atrato y Urabá.

Igualmente, esta persistencia del fenómeno paramilitar en la subregión aunque no expresa una tendencia contrainsurgente clara, como ocurrió en los picos de violencia referenciados en el aparte anterior, y su propósito gire alrededor del negocio del narcotráfico, no se puede desestimar que se mantenga latente la disputa armada por el control territorial, si se considera que a pesar de que en la coyuntura actual de reconfiguración y reacomodamiento de mandos y dominios territoriales de estos grupos, al parecer pueda existir un relacionamiento económico con la guerrilla acorde

a la dinámica de oferta y demanda de la base de coca, así como un pacto implícito de respeto a los dominios territoriales consolidados en periodos anteriores por parte de los actores armados ilegales en la subregión.

En un escenario tendencial, esta situación puede variar primero porque las FARC-EP a pesar de mantener el control relativo de las zonas de producción de la hoja de coca, de igual manera, los paramilitares ejercen un control relativo sobre las áreas de procesamiento donde vienen consolidando el monopolio de los laboratorios y cristalizadores para el procesamiento de narcóticos, las rutas de comercialización y los mercados, siendo estos en últimas, dentro de la lógica económica y en términos comparativos, los que obtienen los beneficios del valor agregado y la rentabilidad del negocio del narcotráfico, situándose en este sentido la guerrilla en una relación económica de dependencia y desventaja estratégica frente a la sostenibilidad del control de las zonas de producción, territorios que en prospectiva podrían constituirse en escenarios de disputa.

Dada la coyuntura política actual de transición, se está gestando el proceso de paz en La Habana, se está hablando de erradicación definitiva de los cultivos ilícitos, en la eventualidad de que este proceso llegue a cristalizarse, las FARC se estarían organizando en un nuevo grupo político reinsertado a las actividades propias de la civilidad.

Pero también es claro que ya se está dando la salida de las cárceles de varios jefes paramilitares quienes podrían retomar sus actividades delictivas asumiendo liderazgo en las comunidades con los grupos de bandas criminales actualmente conformados, muy seguramente estos no estarían interesados en la erradicación de los cultivos ilícitos y entrarían en disputa por el control territorial, cultivos ilícitos, narcotráfico y corredores estratégicos para la comercialización y narcotráfico.

En la actualidad los Urabeños son la banda criminal que tiene el mayor poder económico en el tema de narcotráfico, podría darse la disputa entre bandas criminales, pero también una arremetida contra este nuevo grupo político que surgirá del proceso de paz. Estas posibles tendencias podrían configurar un escenario de alto riesgo para la ocurrencia de violaciones contra la vida, la libertad e integridad de la población civil.

2.5. Dinámica del desplazamiento forzado

Entre los municipios de mayor expulsión se encuentran Dabeiba con el 43,45%, Peque con el 17,48%, Frontino con el 17,29%, Cañasgordas 8,87%, Buriticá 7,22%, y Sabanalarga con el 5,67%.

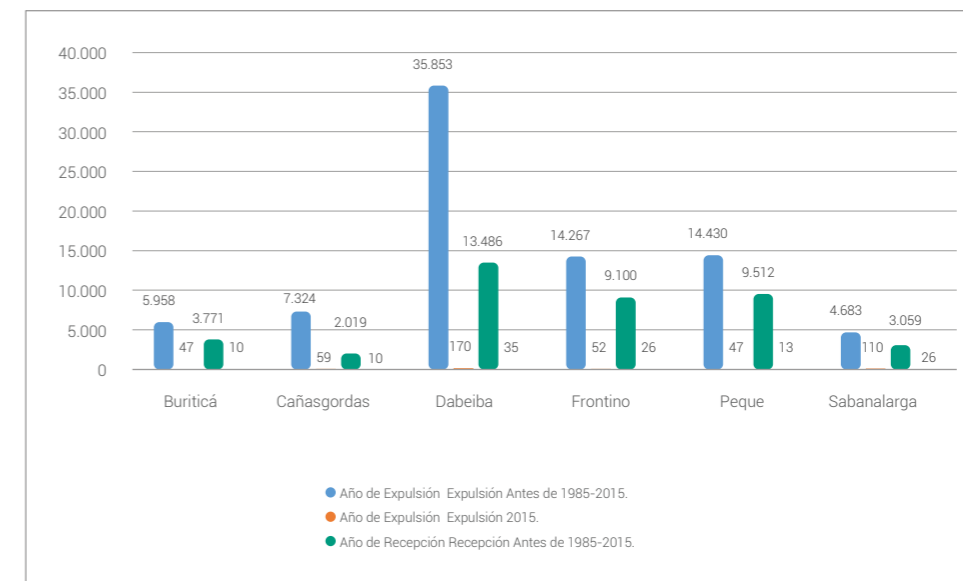
Tabla 7. Datos de registro de personas desplazadas forzadas, por acumulado histórico antes de 1985-2015 y 2015, según municipios focalizados en el occidente antioqueño

| MUNICIPIO | AÑO DE EXPULSIÓN | | AÑO DE RECEPCIÓN | |
|--------------|------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|
| | EXPULSIÓN ANTES DE 1985-2015 | EXPULSIÓN 2015 | RECEPCIÓN ANTES DE 1985-2015 | RECEPCIÓN 2015 |
| Buriticá | 5.958 | 47 | 3.771 | 0 |
| Cañasgordas | 7.324 | 59 | 2.019 | 10 |
| Dabeiba | 35.853 | 170 | 13.486 | 35 |
| Frontino | 14.267 | 52 | 9.100 | 26 |
| Peque | 14.430 | 47 | 9.512 | 13 |
| Sabanalarga. | 4.683 | 110 | 3.059 | 26 |
| Total | 82.515 | 485 | 40.947 | 110 |

Fuente: Consolidado estadísticas de la Unidad Nacional de Atención a Víctimas al 1° de abril de 2015.

Aunque este porcentaje obedece a un acumulado histórico de los 6 municipios del occidente antioqueño analizados en el presente informe, y que las cifras nos muestran que se ha presentado una disminución en los índices de desplazamiento forzado, también es cierto que muchas familias aún continúan sin declarar, por desconocimiento de las rutas o por temor a la represalias que puedan tomar los actores armados ilegales en contra de sus familias, en consideración a que los causantes de los desplazamientos todavía permanecen en los territorios.

Gráfico 4. Expulsión vs. Recepción de personas, según registro antes 1985-2015 y año 2015. Occidente antioqueño



Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte al 1° de abril de 2015.

Principales causas del desplazamiento forzado:

Es evidente que en la actualidad persisten muchos de los factores que históricamente han ocasionado el desplazamiento forzado de personas en la subregión, pero sumado a esto, el control efectivo que ejercen los grupos armados ilegales posdesmovilización ha causado una situación de temor generalizado, sobre todo, por la barbarie de sus actos.

Recientemente los homicidios atribuidos a campañas de "limpieza social" han generado desplazamientos forzados gota a gota, es ciertamente preocupante que en el marco de los máximos espacios de articulación interinstitucional, los comités territoriales de Justicia Transicional se desestimen por parte de las administraciones municipales los hechos presuntamente atribuibles a los grupos armados ilegales posdesmovilización, persiste a su vez la desconfianza de la población afectada para denunciar los hechos ante las autoridades competentes, lo que maximiza en gran medida el riesgo de sufrir un nuevo hecho victimizante.

Las principales causas generadoras del desplazamiento forzado son:

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Uso del territorio para los procesos asociados a los cultivos de uso ilícito de la hoja de coca en cuanto a la producción, procesamiento, distribución y comercialización, corredor y tránsito de narcóticos y armas, y otras formas de economía ilegal.
- Riesgo de que sobrevengan eventos por la instalación y/o existencia de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE) en rutas de tránsito y acceso a las comunidades rurales, principalmente, en los corredores estratégicos del área rural en el municipio de Dabeiba sobre las veredas del Cañón de Urama en conectividad con el Parque Natural Nacional Paramillo, y en las veredas del Cañón de la Llorona en conectividad con el Atrato; en el municipio de Peque en las veredas fronterizas con el Parque Natural Nacional Paramillo y en Ituango.
- Aparición de listas negras, amenazas a la vida, libertad e integridad de líderes comunitarios, reclamantes de tierras y defensores de Derechos Humanos.
- Muertes selectivas.
- Reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.
- Restricciones o imposiciones de acciones a la participación y organización.
- Estigmatización y señalamientos a civiles y comunidades, asociaciones de campesinos, defensores de derechos humanos y su exposición a retaliaciones por parte de los actores armados que hacen presencia en el territorio.
- Involucramiento (forzado o no) de las comunidades en la dinámica del conflicto interno.
- Presencia de actores armados.

Tendencia del desplazamiento forzado

El comportamiento de la expulsión presentaba una variación en la zona, dado que en los últimos años no se reportan datos de desplazamientos masivos, pero aún persiste el fenómeno del desplazamiento gota a gota.

Se identifica en este sentido que en las dinámicas de expulsión una cantidad significativa de desplazamientos forzados individuales no se denuncian por las razones expuestas

anteriormente, situación por la cual es difícil hacer un diagnóstico, así como identificar la atención brindada a los núcleos familiares afectados.

Frente al tema de expulsión en los municipios focalizados, según los datos estadísticos del Registro Único de Víctimas (RUV) consultado a corte del año 2015, los municipios de Dabeiba, Peque, Cañasgordas, Buriticá y Sabanalarga, en su conjunto, reportaron un total de 485 registros por eventos individuales de expulsión de personas, siendo el más relevante el municipio de Dabeiba. En cuanto a los datos de recepción en los mismos municipios, el total es de 110 registros.

No obstante, la estabilización de una tendencia decreciente en el Registro Único de Víctimas para el periodo de 2013-2015, no se desestima la persistencia del fenómeno de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, en tanto, el occidente lejano hace parte de una región geoestratégica más amplia que aún se constituye en zona de frontera y territorio histórico de disputa de diversos grupos armados ilegales que han propiciado la permanencia de escenarios de riesgo y episodios de violencia y conflicto armado con graves implicaciones sobre la población civil.

En este sentido, la política pública debe definir estrategias orientadas a la observancia del fenómeno de desplazamiento forzado y el monitoreo de la situación de DD. HH. y DIH que permitan la identificación de las amenazas, los factores de riesgo y los impactos previsibles por el accionar de los grupos armados ilegales y garantizar el acompañamiento humanitario para la protección y el aseguramiento de las comunidades en riesgo.

Frente al tema de recepción, igualmente con una tendencia decreciente; no obstante, la política pública para la Atención Integral de la Población Desplazada deberá hacer el énfasis en los componentes de restablecimiento y estabilización socioeconómica de manera prioritaria.

Es de anotar que a pesar de que este registro obedezca, principalmente, a población en situación de desplazamiento forzado por eventos generados en los picos de violencia vividos en la subregión en periodos pasados, el grueso de esta población no ha sido atendida y además, existe un subregistro de procesos individuales de retorno forzado sin acompañamiento institucional quienes a la fecha no han accedido a los beneficios de ley y experimentan altos índices de NBI y una reducción progresiva de sus condiciones de calidad de vida manteniendo su estado de vulnerabilidad y enfrentando dificultades estructurales que restringen sus posibilidades reales para garantizar su autosostenimiento y el restablecimiento de sus derechos en condiciones de dignidad.

En este sentido y considerando que en la dinámica del conflicto se ha presentado red victimización en el tema de desplazamiento lo que implica doble registro, así como, la gran movilidad e itinerancia de la población en situación de desplazamiento forzado, es preciso cualificar los procesos de caracterización y diagnóstico para actualizar situaciones de contexto y verificar condiciones e identificar necesidades de atención diferencial que permitan priorizar acciones en programas de retorno, reubicación o integración social tendientes al restablecimiento y el goce efectivo de derechos.

2.6. Casos emblemáticos

- Tras la reconstrucción del expediente de acuerdo a modo, tiempo y lugar de los hechos que dieron lugar al desplazamiento forzado masivo del Corregimiento La Balsita en el municipio de Dabeiba (Antioquia), por la incursión de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en hechos ocurridos en noviembre 22 y 27 de 1997, se logró la inclusión en el Registro Único de Víctimas de 57 familias y 252 personas y la definición de un programa de reparación colectiva por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

En la actualidad la Unidad de Víctimas adelanta proceso de reparación colectiva, y retorno de la comunidad de Balsita, proceso que avanza muy lentamente, debido a que las condiciones de orden público no han permitido se emita concepto favorable de seguridad, pues en la zona aún hay presencia de actores armados ilegales ejerciendo control territorial y social en la comunidad.

- En el municipio de Peque durante el año 2014 se han realizado dos convocatorias exclusivas para los afectados por el Bloque minero de las AUC, en el año 2001, incidente de afectación Ley 975 del 2005.

Ello de acuerdo con las directrices que se efectuaron el 11 de agosto del 2014 por el Tribunal de Medellín convocado para la mesa de trabajo del incidente de afectación y reparación por la magistrada María Consuelo Rincón, los días 15 y 16 en la ciudad de Medellín y el 17, 18 y 19 de septiembre de 2014 se trasladaron a Peque. Esto para dar cumplimiento a la Ley 1448 del 2011 a fin de hacer efectivos sus derechos dentro de la actuación penal o en el marco de los procesos de justicia y paz.

2.7. Valoración de la política pública de atención integral a la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado

Este acápite presenta los resultados del sondeo de opinión realizado a los entes territoriales locales sobre el nivel de atención, la capacidad institucional y la coordinación territorial para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado.

En la subregión del occidente antioqueño de los 19 municipios que la conforman, se obtuvo respuesta por parte de Alcaldías y Personerías de los municipios de Sabanalarga, Dabeiba, Peque, Buriticá, Frontino y Cañasgordas, a continuación se presenta un lectura que a manera ilustrativa revela el nivel de compromiso y las acciones emprendidas por las entidades territoriales locales frente a la implementación y ejecución de la Política Pública Atención Integral al Desplazamiento Forzado.

- En cuanto a la capacidad institucional de respuesta administrativa, operativa y presupuestal dispuesta de la entidad territorial para cumplir las obligaciones y competencia en materia de la Atención y Reparación Integral a la Población Desplazada.

Los 6 municipios reportan que cuentan con los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) formalmente constituidos en su mayoría por decreto o acuerdo municipal.

Además cuentan con oficinas de atención a víctimas dotadas con equipos y la logística necesaria para su funcionamiento. En los municipios de Dabeiba y Peque estas oficinas además del enlace de atención a víctimas son apoyadas por dos funcionarios más debido a que son los dos municipios donde se ha reportado la mayor cantidad de víctimas.

En cuanto a las rutas de atención que ha definido e implementado en cada municipio para adelantar los procedimientos que permitan el acceso a la oferta institucional en programas y proyectos tendientes al restablecimiento y goce efectivo de los derechos para la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado y prevención, protección, atención y asistencia, estabilización socioeconómica y reparación integral.

Varios municipios tienen disposición en atención permanente y asesoría a las víctimas sobre las diferentes rutas de atención de acuerdo al hecho victimizante, especialmente, a la población víctima de desplazamiento forzado, además la elaboración de planes de contingencia, de prevención y protección, de acción territorial formulados y aprobados.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En el tema de estrategias de publicidad y divulgación que han implementado las entidades territoriales para garantizar la información clara, veraz y oportuna y la orientación a las víctimas de desplazamiento forzado acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, igualmente sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos, en algunos municipios (Dabeiba, Sabanalarga, Buriticá) se vienen adelantando jornadas masivas de toma de declaraciones tanto urbanas como rurales.

En el municipio de Peque se realiza la rendición de cuentas anual, de manera periódica con las comunidades, esta da cuenta del avance del cumplimiento del plan de desarrollo, que a su vez está articulado con el Plan de Acción Territorial para víctimas del conflicto armado, enfatiza la administración municipal que considerando que el 80% de la población es víctima de desplazamiento forzado, este mismo porcentaje de recursos es ejecutado en la población referenciada.

La mayoría de los municipios no ha adoptado el plan operativo de sistemas de información para el mejoramiento de los procesos de intercambio con el sistema nacional y cualificar sus acciones de planeación, atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, de los 6 municipios solo Peque cuenta con dicho Plan.

Ninguno de los 6 municipios focalizados se encuentra bajo el régimen de reestructuración de pasivos previstos en la Ley 550 de 1999.

La capacidad financiera de los municipios y la asignación presupuestal dispuesta para atender la problemática del desplazamiento forzado que afrontan es insuficiente para cubrir el 100% de población en situación de desplazamiento en todos los municipios, lo cual acarrea grandes dificultades para llevar a las familias al goce efectivo de sus derechos.

- **En cuanto al esquema de articulación nación-territorio y la oferta intersectorial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).**

Las ofertas institucionales en las localidades municipales no son suficientes ni acordes con la cantidad de población víctima en situación de desplazamiento; en cuanto a las del nivel nacional en las localidades no están destinadas específicamente a dicha población sino que abarcan a la población en general, por lo tanto se crean falsas expectativas en la población desplazada de las localidades.

Por otro lado, muchas de estas ofertas son creadas desconociendo que para su operatividad imponen ciertas barreras que no le permiten a la población desplazada acceder a ellas ya que no hay flexibilidad para la vinculación de los mismos.

El apoyo brindado por el departamento, la nación y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, ha sido muy importante para los entes territoriales dado que con ello han ayudado a construir la política pública de las víctimas, aunque en el tema de subsidiariedad no es suficiente en la mayoría de municipios ya que el número de víctimas es superior a los recursos que se manejan desde la institucionalidad ya sea del nivel local, departamental y nacional, razón por la cual no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas para el goce efectivo de sus derechos.

Se le reconoce al departamento, la nación, el SNARIV y la UARIV, los avances en las reparaciones administrativas, la construcción de los planes de reparación colectiva, asistencia psicosocial, apoyo con recurso humano para brindar acompañamiento a cada entidad territorial.

Sin embargo, es importante llamar la atención sobre la seguridad de los retornos y reubicaciones: muchas familias han retornado a sus lugares de origen sin ningún protocolo ni concepto de seguridad, como la ley nos dice que donde no haya concepto favorable no se aprueba retorno ni reubicación, estas familias no han podido acceder a proyectos ni programas de inversión en infraestructura; lo que no se puede desconocer es que estas familias ya se encuentran en cada uno de los lugares donde alguna vez fueron desplazadas, y viven en las condiciones de seguridad que en la actualidad existan en la zona porque no les queda otra posibilidad para sobrevivir.

Dicha situación no permite que se avance en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

- **En cuanto a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT).**

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional en los municipios se reúnen regularmente cada tres meses y de manera extraordinaria cuando la situación lo amerite.

En el marco de este Comité se ha trabajado en la construcción de los planes de prevención y protección, planes de contingencia, planes de retorno, planes de reparaciones colectivas, planes de acción territorial.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Estos comités han venido recibiendo capacitación desde la Defensoría del Pueblo y personerías municipales sobre rutas de atención de los Derechos Humanos, Ley 1448 de 2011, etc.

En la mayoría de municipios se reporta participación activa de los representantes de las víctimas en la elaboración de los diferentes Planes, Proyectos y Programas que tienen que ver con la asistencia y atención a las víctimas, aunque la queja constante es que la institución encargada de garantizar los recursos para la participación efectiva de las víctimas no lo hace y terminan los líderes de las víctimas teniendo que asumir los costos que implica poder participar en los diferentes escenarios para representarlos. Los alcaldes por lo general aducen que no tienen recursos para asumir los costos que genera traslado, alimentación, hospedaje de líderes y lideresas hacia los lugares donde deban reunirse para tratar los temas que les concierne por la defensa de los derechos de las víctimas y goce efectivo de estos.

En algunos municipios se viene promoviendo la rendición de cuentas anual, en otros es semestral donde se realiza la invitación a esta actividad a todas las comunidades por medios masivos de comunicación presentes en los municipios, allí cada Secretaría de despacho da cuenta sobre los avances en los programas y proyectos que desarrollan de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal.

- **En cuanto a la ejecución de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas.**

Los Planes de Acción Territorial del período 2012-2015 fueron articulados a otros instrumentos de planificación como el Plan Integral Único y el Plan de Desarrollo Municipal.

Se articulan los procesos con las entidades territoriales que hacen presencia en los municipios, con líderes comunitarios y líderes de las organizaciones de víctimas a fin de hacer efectivos sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la justicia transicional; se trabaja en espacios como Mesa Municipal de Víctimas, el Comité de Justicia Transicional, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas, el Consejo Directivo de Memoria Histórica en los municipios en donde está creado y en los Subcomités Técnicos.

En los municipios de Peque y Dabeiba se ha implementado el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Plan de Prevención y Protección de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como el Plan de Contingencia.

En términos generales y de acuerdo con la información suministrada por las Personerías se aducen dificultades como la falta de compromiso y voluntad política de los Gobiernos Locales, la carencia de información y diagnósticos, la escasa coordinación y participación de las organizaciones de población desplazada, el incumplimiento de responsabilidades legales y constitucionales de los funcionarios por la falta de claridad frente a las funciones y responsabilidades en la materia. Esta situación es explicada por la precaria capacidad técnica y cualificación del recurso humano sobre los temas referentes a DD. HH., DIH y los marcos normativos y jurisprudenciales que orientan el diseño, implementación y evaluación de la Política Pública para la Atención Integral del Desplazamiento Forzado.

Otra situación está asociada a la ineficacia de rutas establecidas para el acceso a la atención, las cuales no trascienden de ser meros formalismos, casos las rutas de prevención y protección a comunidades en riesgo que resultan inoperantes y terminan en acciones de atención de la contingencia que aunque pueden mitigar los factores de riesgo no evitan la ocurrencia de los eventos de desplazamiento forzado gota a gota.

Igualmente sucede con las rutas establecidas para el acceso a programas de restablecimiento que en ocasiones adolecen de pertinencia y oportunidad, como el relacionado al acceso a tierras y créditos para proyectos productivos, dado que la oferta de las convocatorias no responde a la demanda o implica gastos que se constituyen en prerrequisito para la postulación los cuales desbordan la capacidad de la población desplazada y no garantizan su calificación como beneficiarios de los programas; ejemplo de esta situación, se encuentra la exigencia de requisitos como el pago de estudios topográficos del terreno y los costos a incurrir por los trámites de negociación previos al contrato de compraventa, en el caso de tierras;

Los requerimientos de aplicación de criterios técnicos y de reglamentación para la formulación y presentación de proyectos, acreditación de capacidad de ahorro y endeudamiento y/o garantías y referencias para acceder a créditos por parte de entidades bancarias, estas situaciones en conjunto hacen que estas rutas diseñadas para el acceso a la oferta de servicios y programas se constituyan en restricciones reales por la tramitología y los requisitos excesivos, que en últimas, terminan desestimulando y revictimizando a la población desplazada, la cual, en su mayoría, tiene bajo nivel educativo y menor capacidad de interlocución e inserción en la lógica de autogestión para acceder al sistema de atención dispuesto para el restablecimiento de sus derechos.

Según los reportes de información, las principales dificultades se relacionan con el reconocimiento jurídico de la calidad de víctima del desplazamiento forzado, dado que

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

una vez surtido el proceso de rendición de declaración, este no es garantía de acceso al Registro Único de Víctimas, las falencias más recurrentes reportan la falta de claridad con relación a los tiempos de valoración por parte de la Unidad de Víctimas, hay dificultad para acceder a la información por la centralización de los procesos, la dificultad de acceso y desactualización de las bases de datos en el Registro Único de Víctimas que permitan la verificación, falta de oportunidad en la notificación de resoluciones de no inclusión, desinformación sobre los procesamientos jurídicos en cuanto a interposición de recursos y acciones de tutela y congestión en los despachos del Ministerio Público, entre otros, situaciones que hacen que la ruta se convierta más en un viacrucis para las víctimas que en un procedimiento para acceder a la atención integral por parte del Estado.

A pesar de que se establezca que las entidades territoriales deben determinar el volumen de inversión, y que frente a la incapacidad presupuestal para la financiación deben gestionar los recursos, la inexistencia de instrumentos para la aplicabilidad de los principios de coordinación territorial como la subsidiariedad, concurrencia y complementariedad del nivel intergubernamental e interinstitucional, es otro limitante que se tendrá que subsanar con el concurso del Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Víctimas como agentes coordinadores del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas, los cuales tiene la responsabilidad de incorporar una estrategia de promoción y coordinación orientadas a la superación del estado de cosas inconstitucionales con la aplicación de acciones efectivamente conducentes para garantizar el Goce Efectivo de Derechos.

Esta situación, tiene a su vez un efecto contraproducente, y es que bajo la limitada disponibilidad de recursos y el criterio de focalización y atención prioritaria de la población desplazada en los programas, estas personas comienzan a competir por el beneficio de la oferta social aumentando la presión ya que estos terminan recurriendo, por cualquier medio, al reconocimiento jurídico de la calidad de desplazados para compensar de una u otra forma el desequilibrio que se genera frente a la omisión de la responsabilidad del Estado de garantizar una destinación presupuestal específica que permita la atención integral a la población desplazada desde la perspectiva del restablecimiento y la restitución de derechos como víctimas de un delito de lesa humanidad, sin reducir el gasto social destinado a otros grupos vulnerables.

En términos de la participación esta es reducida a escenarios informativos y consultivos pero no decisorios, de carácter instrumental y marginal y no de inclusión social y generación de consensos, lo que restringe el ejercicio democrático; en este sentido hay dos dimensiones que inciden en la problemática. Primero, lo correspondiente al nivel organizativo y la capacidad de incidencia y control social de las organizaciones y

población desplazada, los cuales no logran superar los efectos colaterales generados por el desplazamiento forzado relacionados con el deterioro de sus vínculos sociales, la fragmentación y distorsión de sus formas organizativas, la crisis de su identidad y el sentido de pertenencia al territorio, así como un alto grado de apatía, escepticismo y desconfianza frente a la intervención institucional y la gestión pública y un profundo sentimiento de pesimismo y frustración, como condiciones que sumadas a las dificultades para acceder a la información y el conocimiento sobre sus derechos, aumentan la confusión, desorientación y dependencia e inciden en el bajo nivel de representatividad de las Organizaciones de Población Desplazada, la precariedad del liderazgo y la limitada capacidad de interlocución y autogestión para constituirse en actores sociales autónomos y protagónicos.

En lo correspondiente al nivel local, donde no existe una estrategia de fortalecimiento y de generación de espacios de oportunidad para la promoción del capital humano y social con nuevos liderazgo y principios organizativos, la deficiencia, insuficiencia y desarticulación de espacios de participación no contribuyen a armonizar y concertar las diferentes perspectivas de los actores locales; y la ausencia de mecanismos institucionales adecuados para un manejo eficaz y eficiente de recursos, el acceso a la información y el conocimiento para la planeación participativa del desarrollo que posibilite la concertación y construcción de una política pública de atención integral al desplazamiento forzado.

En lo correspondiente al nivel intergubernamental y sectorial, el marcado asistencialismo y activismo y las dificultades para garantizar procesos de interlocución válidos con las comunidades han profundizado la crisis de gobernabilidad y legitimidad del sistema de toma de decisiones, con la aplicación de visiones inmediateistas de legitimación de procesos y excluyentes de las expectativas y necesidades locales que terminan en decisiones inconsultas, donde se hace evidente la falta de un consenso frente a la unidad de criterios para la intervención, su baja capacidad de articulación y coordinación con los entes locales para optimizar los recursos con la primicia de oportunidad, pertinencia, eficacia y eficiencia en la aplicación de acciones coherentes que permitan la visibilización, fortalecimiento y empoderamiento de la población desplazada y sus organizaciones.

En este sentido, el fortalecimiento de la población y organizaciones de desplazados, requiere un adecuado clima democrático que se acompañe de procesos institucionales flexibles y eficaces; la generación de procesos legítimos y de canales de comunicación pública que permitan el acceso a la información, la capacitación para crear condiciones que potencien las capacidades cognoscitivas, económicas, sociales y culturales de

la población desplazada y sus organizaciones en aras de instituir nuevos liderazgos, estructuras organizativas, fortalecer la identidad y el sentido de pertenencia en función de la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social, así como habilitar espacios incluyentes donde se involucren en la identificación, formulación, diseño, implementación y seguimiento de política pública para atención integral a la población desplazada, y en segunda instancia, promover la vinculación de actores regionales, nacionales e internacionales que aporten a consolidar los procesos locales.

2.8. Fases de atención de la política pública de atención integral a la población desplazada

En la totalidad de los municipios de la subregión, según los reportes de información, el tema de la prevención es limitado a realizar los consejos de seguridad para monitorear la situación de riesgo y para definir medidas de manejo en términos de orden público y programas ordinarios de seguridad ciudadana dirigidos a la población vulnerable, es de resaltar que dado el protocolo que operativiza esta instancia, la participación se restringe a las autoridades civiles en cabeza del Alcalde, Secretarios de Gobierno y Personeros municipales con el concurso de miembros de la fuerza pública Ejército y Policía, la información producida en este escenario es de carácter confidencial y las medidas tomadas son por lo general de tipo reactivo y correctivo más que preventivo, y en términos de medidas de protección estas quedan sujetas a las capacidades institucionales y presupuestales locales ya que por lo general son insuficientes no solo para garantizar el monopolio de la fuerza y el control territorial, sino para contrarrestar la heterogeneidad de la amenaza, frente al riesgo de desplazamiento forzado.

El esfuerzo presupuestal y administrativo local para la acción preventiva temprana es mínimo frente a identificar los factores de riesgo de violaciones y/o infracciones al DIH, adelantar acciones de tipo administrativo en el marco jurídico de sus competencias orientadas a atacar las causas, advertir de manera oportuna, identificar capacidades institucionales y sociales, garantizar la orientación y participación de la población con enfoque diferencial, y difundir la promoción de una cultura de respeto a los DD. HH. y el DIH, así como contrarrestar los factores amenazantes e implementar acciones de asistencia humanitaria para promover el arraigo y reducir las condiciones de vulnerabilidad de personas o comunidades en riesgo de desplazamiento.

Es de reiterar la imperante necesidad de la descentralización de la política pública de prevención y protección bajo la coordinación, concurrencia y subsidiariedad del nivel intergubernamental e intersectorial en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, y el cabal cumplimiento de sus responsabilidades en cuanto la asesoría y asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional y de velar por el compromiso, articulación

y gestión de los entes territoriales locales en la materia desde un enfoque territorial, diferencial e integral, concibiendo la prevención y la protección como ejes transversales de la Política Pública de Atención Integral al Desplazamiento Forzado.

Podría decirse que los municipios en la subregión diseñan su estrategia de atención basada en criterios no de la oferta sino de la demanda, acorde a las situaciones coyunturales de emergencia y crisis humanitaria específicamente enmarcadas en la dinámica del desplazamiento forzado de tipo familiar o individual dados por la persistencia del fenómeno del gota a gota, y no con un criterio humanitario con enfoque integral de derecho y de proceso tendiente a identificar la necesidad inminente para dar respuestas oportunas, coherentes, eficientes, eficaces y en condiciones de integridad, igualdad y calidad para las víctimas. En la mayoría de los casos la Ayuda Humanitaria inmediata a cargo del ente territorial es precaria y sin enfoque diferencial, y rara vez, garantizan la sostenibilidad en el tiempo hasta tanto la Unidad de Víctimas emita el concepto de valoración; por lo general centran su esfuerzo en brindar auxilios económicos sin cumplir los estándares legales para cubrir el mínimo vital en cuanto a alojamiento, alimentación, kits de aseo y cocina, atención psicosocial, orientación jurídica, y sin excepción, todos los municipios de la subregión manifiestan no tener capacidad instalada ni un nivel adecuado de respuesta institucional y presupuestal para dar manejo a situaciones de posibles eventos de desplazamiento forzado masivo.

Para un segundo momento de la atención, es necesario acreditar la inclusión en el Registro Único de Víctimas para acceder a la Ayuda Humanitaria de Emergencia, a cargo de la Unidad de Víctimas, y a la oferta de los programas sociales; sin embargo, esto constituye en un limitante en la mayoría de los casos, debido a que los tiempos de valoración para la población que solicita la condición de desplazado son laxos y demorados, como dificultades se reporta la desactualización de la base de datos del Registro Único de Víctimas para verificar el estado de inclusión y los procesos dispuestos para la notificación sobre resoluciones de no inclusión que permita, de manera oportuna, interponer los recursos para agotar la vía gubernativa o la interposición de Acción de Tutela; en este sentido, el tema desborda, por un lado, la capacidad de las Personerías municipales para garantizar la atención dado el alto porcentaje de subregistro por concepto de no inclusión⁷⁴, y por el otro, la capacidad de la población desplazada que en la mayoría de los casos desconoce sus derechos y los mecanismos de protección y exige-

74 Al mes de abril de 2015, aún no se había subsanado lo relacionado con el concepto de extemporaneidad, Sisbén, afiliación a régimen contributivo, censos electorales y tema de violencia generada por procesos de reconfiguración del paramilitarismo, entre otros.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

bilidad de los mismos, y aunque los conozca, por su bajo nivel educativo son altamente dependientes de estas instancias o del oportunismo de los tramitadores.

Frente a la Ayuda Humanitaria de Emergencia y la prórroga a cargo de la Unidad de Víctimas, su aprobación se concentra en el nivel central y regularmente no llega de manera completa y oportuna y en la mayoría de los casos están sujetas a la interposición de acciones de tutelas con la coadyuvancia de la personerías municipales, o en otros casos como en los municipios de Dabeiba, Frontino, Peque, Cañasgordas, que a pesar de contar con el enlace municipal o el Gestor Comunitario para tramitar solicitudes en bloque de Ayuda Humanitaria de Emergencia, a la fecha no han tenido respuesta de fondo y la población continúa esperando.

Esta situación conlleva efectos colaterales, de un lado, se congestiona la capacidad institucional del ente local en un asunto donde realmente no tiene injerencia y se deslegitima la función del enlace municipal y personerías por la falta de eficacia en el trámite, y de otro, se somete al desplazado a acudir a la mediación del derechos de petición vía interposición de acción de tutela para acceder a la Ayuda Humanitaria de Emergencia y a la prórroga, sin embargo, la entidad también ha venido desestimando este mecanismo constitucional e incluso en los casos en que se presenta el incidente de desacato, no se logra el beneficio. Otro asunto está asociado al círculo vicioso de la perpetuación de la demanda por la Ayuda Humanitaria de Emergencia, dado los altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas y las dificultades de acceder a programas orientados al autosostenimiento y la estabilización socioeconómica, puesto que en últimas, esta se constituye en el único derecho tangible y de acceso directo para mitigar la crisis humanitaria.

En cuanto al tema de retornos en los 6 municipios focalizados no se han dado con los protocolos establecidos por la ley, solo los voluntarios sin apoyo alguno por parte de las instituciones y que a la postre solo se ha convertido en un problema para estas familias desplazadas retornadas debido a que se les ha negado el acceso a proyectos y programas de estabilización económica por no contar con el concepto de seguridad favorable emitido por la fuerza pública para los lugares de retorno.

En cuanto a programas de reubicación, se encuentra el municipio de Dabeiba que adelanta algunas experiencias de estabilización socioeconómico en predio reubicado por el Incoder en la vereda Cocos Guayabito desde el año 2006 en 536 hectáreas para 28 familias beneficiarias; Llano Grande Urama desde el año 2003 en 377 hectáreas para 29 familias beneficiarias; y Finca Caracolón 24 familias de la Comunidad de Paz Vida y Trabajo la Balsita. Estos procesos incluyen la ejecución paralela de un proyecto

de seguridad alimentaria, de capital semilla y proyectos productivos de generación de ingresos; igualmente, los componentes de habitabilidad, educación, salud y atención psicosocial. Como resultado de las visitas de acompañamiento y verificación de condiciones, respecto a este se establecen las siguientes consideraciones:

Tiempos de respuesta y oportunidad de la atención, la mayoría de estos procesos vienen de la gestión administrativa de vigencias pasadas como respuesta a atender la demanda reivindicativa de las familias campesinas de las zonas del Cañón de Urama y el Cañón de la Llorona, quienes en su calidad de víctimas de desplazamientos forzados masivos por hechos ocurridos entre 1997 y 2001, comenzaron un proceso organizativo para acceder al restablecimiento de sus derechos; sin embargo, desde que se inició el proceso de autogestión en el año del 2002 a la fecha aún no logran el restablecimiento pleno de sus derechos y la estabilización socioeconómica que les permita superar su condición de vulnerabilidad.

En este sentido las experiencias de reubicación no han tenido oportunidad en la respuesta tanto por la lentitud de los proceso como por la laxitud de los periodos de desaceleración y reactivación de la intervención, si se considera que se solicita el predio al Incoder desde el 2001 y se protocoliza la entrega provisional del mismo en el 2003 para Llano Grande Urama y en el 2006 para Cocos Guayabito, a pesar del tiempo transcurrido, aún a 2010 está pendiente el tema frente a la seguridad de la tenencia de la tierra y la distribución que se hará de esta no se ha realizado la delimitación de predios mediante Unidades Agrícolas Familiares.

Lo anterior, dado que entregaron bajo la figura de un contrato accesorio al de adjudicación con subsidio de la Unidad Agrícola Familiar por un tiempo de 12 años, periodo en el cual, se evaluaría el cumplimiento de un proyecto productivo **competitivo y sostenible** de capital semilla concertado con el Incoder de cinco años, para suscribir la escritura pública de transferencia del derecho de dominio sobre la Unidad Agrícola Familiar. Igualmente, en el contrato la entidad se reserva lo relacionado a temas de adecuación de tierras, sistemas de riego y vías de acceso al predio, entre otras acciones de adecuación.

Esta situación hace que las familias mantengan un alto grado de incertidumbre dado que la mayoría ya cumplió el tiempo y aún no se le hace efectivo el derecho real sobre su predio.

Es de anotar que el campesino no se mueve en esa mentalidad de planificación a largo plazo con visión de futuro y, más bien, lo que opera es una mentalidad cíclica que

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

les permite definir sus estrategias de supervivencia de acuerdo con las posibilidades adaptativas a condiciones reales y presentes; por lo tanto, esta incertidumbre tiene impactos indirectos que se manifiestan en las dificultades para fortalecer el sentido de pertenencia, la construcción de una identidad colectiva y la concertación de propósitos comunes que restablezcan el tejido social, dado que si no tienen seguridad en su presente mucho menos lo tendrán en el futuro incierto y, si además, consideramos que históricamente la eficiencia y eficacia de la actuación institucional para garantizar derechos, se ha caracterizado por generar sentimientos de escepticismo por parte de estas comunidades en su relación con la institucionalidad, es de entender que ellos vean en estos procesos condicionados a largo plazo un nivel de alto riesgo que les genera incertidumbre y pesimismo frente al logro de objetivos comunes, más que confianza y garantías.

2.9. Consideraciones finales

1. *"Daviplata como mecanismo de entrega de ayudas humanitarias, no es la mejor estrategia".*

La Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas está presentando mucha demora para darle respuesta a los derechos de petición por la garantía de los derechos de las víctimas en los municipios, en tratándose de resoluciones de no inclusión, ayuda humanitaria, inconsistencia en los mensajes que llegan a los celulares de las víctimas sobre asignación de esta ayuda, atención, entrega oportuna de Ayuda Humanitaria en los puestos de Daviplata municipales.

Esta nueva estrategia ha ocasionado innumerables problemas a las personas, ya que la mayoría de víctimas son del campo, no saben manejar el celular, en otros casos ni tienen un celular, y mucho menos señal de celular; por lo tanto, a las personas se les manda la razón de sus casos, debido a que no hay una comunicación más adecuada, mientras les llega la razón y el tiempo que se demoren en llegar al pueblo muchas veces la ayuda humanitaria ya se ha devuelto.

En repetidas ocasiones los giros de Ayuda Humanitaria, por desconocimiento de los beneficiados, de personería Municipal, son reintegrados al Fondo de Víctimas, en la solución de quejas y reclamos de la población víctima del conflicto armado, la línea nacional 018000911119 no es funcional pues las personas intentan comunicarse sin lograrlo, y en las oportunidades que lo logran dicen que dejen los datos en la línea y que los llamarán después para dar respuesta a su inquietud, en muchas oportunidades no

lo hacen y si lo hacen inician un proceso con las víctimas pero como son campesinos no saben el manejo del celular los involucran hasta llegarles a colgar la llamada.

2. *Atraso en entrega de resoluciones por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas.*

Es preocupante que no se envíen las resoluciones a tiempo para agotar los recursos y las personas no sean más victimizadas, ya que desde las personerías se solicitan vía correo electrónico a la Unidad de Víctimas, allí manifiestan que no es el medio para solicitarlas, solo se acepta mediante derecho de petición, las respuestas las envían por correo certificado lo que hace más demorado el trámite; cuando son enviadas las mandan por correo y no son legibles hay varios casos así; de igual manera, hay que tutelar en casos que ni contestan el derecho de petición para que envíen la resolución. Cuando la misma Ley 1448 de 2011 pone un término de entrega de dicha resolución y no la hacen llegar, por lo que hay casos de más de 3 años sin enviar la resolución. En reunión de la Unidad en Medellín manifestaban que en Cañasgordas estaban pendientes de entregar 140 resoluciones y de casos de hace más de 2 años no incluidos.

2.10. Víctimas de desplazamiento forzado masivo

Esta situación se presenta con muchas personas que aparecen no incluidas, desde las Personerías se envían correos electrónicos en varias ocasiones desde el año 2011 y siguientes, solicitando la Resolución para realizar los recursos a que tienen derecho, pero las respuestas han sido que no aparece la declaración, razón por la cual terminan siendo revictimizados y sin solución a sus problemas.

Un ejemplo claro es Cañasgordas, sufrió un desplazamiento masivo en el 2000, los habitantes del corregimiento de Juntas de Uramita y veredas aledañas tuvieron que desocupar sus viviendas y salir de manera intempestiva debido a la situación de conflicto armado.

Esta situación fue atendida por el gobierno local de Uramita y Cañasgordas, realizaron un censo general y muchas personas se fueron a otros municipios donde tenían familiares como Frontino, Medellín, etc.; por lo que no quedaron dentro del censo masivo que se levantó en ese tiempo, es preocupante cómo la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no los valora y con muchos se justifican diciendo que es porque no aparecen en el censo masivo, cuando son personas que siempre vivieron en el pueblo y salieron para otro lugar y no a los lugares donde se fueron las familias censadas.

Funciones enlaces de víctimas y personeros municipales

En la mayoría de los municipios no se tiene claridad acerca de las competencias y funciones en el tema de atención a víctimas entre personeros y enlaces municipales, muchos enlaces terminan asumiendo las funciones de los personeros y viceversa, inclusive en algunos lugares son los enlaces los que asumen la Secretaría Técnica de las mesas de víctimas, convocan a los comités territoriales de justicia transicional, elaboran informes y actas, etc.

Participación efectiva de las víctimas

En el tema de garantía para participación efectiva de las víctimas, las administraciones municipales en su gran mayoría manifiestan no tener recursos para apoyar las actividades que quedan planteadas en los planes de trabajo de las mesas de víctimas, a fin de fortalecer a sus organizaciones y participar en la elaboración de planes y proyectos que garanticen la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado a nivel local, y goce efectivo de sus derechos tal y como lo plantea la Ley 1448 del 2011. La falta de recursos para atender el desplazamiento, alimentación y hospedaje limita evidentemente su participación, ya que en su mayoría las víctimas que ejercen liderazgo son personas que deben de trabajar para el sostenimiento de sus familias y no poseen recursos extras para costearse los gastos que implica esta participación en los espacios municipales, departamentales y nacionales.

3. DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA SUBREGIÓN REGIÓN DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO

Con el fin de consolidar una línea base para el seguimiento de la política pública de atención integral al desplazamiento forzado en los municipios focalizados en el oriente antioqueño, se diseñó un instrumento para la recolección de información de las Alcaldías y Personerías municipales, la cual se requirió mediante oficio del 30 de julio de 2014, con objetivo de hacer un balance sobre la implementación de la política pública que permitiera identificar avances, obstáculos y retrocesos. Este ejercicio se complementó con información primaria producto del trabajo de campo en el acompañamiento a comunidades y asistencia a los CTJT.

Así las cosas, se recibió respuesta de las alcaldías municipales de Cocorná, Granada, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Rafael y Sonsón, en el caso del municipio de San Luis se recibió información secundaria sobre los diferentes planes adelantados por la entidad. En cuanto a las Personerías municipales, se recibió respuesta de los municipios de Cocorná, Granada, San Carlos, San Francisco y Sonsón, y no reportaron información Nariño, San Luis y San Rafael.

Con estos insumos iniciales, más la revisión de información secundaria se logró realizar un ejercicio de sistematización como insumo a la construcción de una línea base de la zona de intervención en el marco del seguimiento de la Política Pública de Atención Integral a la Población Víctima del Desplazamiento forzado.

3.1. Caracterización de la zona de intervención y del desplazamiento forzado

El oriente antioqueño, reconocido por contar con una infraestructura de servicios de carácter regional y nacional (Aeropuerto José María Córdoba, la Zona Franca y Centrales Hidroenergéticas) y un posicionamiento geoestratégico que sirve de anudamiento del sistema vial nacional que articula la capital de la República con las costas Atlántica y Pacífica, el oriente y el occidente del país y las dos ciudades principales con la Autopista Medellín-Bogotá, cuenta con 23 municipios y cuatro subregiones y se encuentra localizado al suroriente del departamento, limita al occidente con las regiones antioqueñas del suroeste y Valle de Aburrá, al oriente con el Magdalena Medio, al norte con el nordeste y al sur con el departamento de Caldas a lo largo de los ríos Arma y Samaná.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Para el caso que nos ocupa, la estrategia de intervención de Defensores Comunitarios se focalizó en el oriente antioqueño, los municipios de mayor índice de expulsión y recepción por registros de desplazamiento forzado, y que a su vez, adelantan procesos de retornos masivos y reubicación, caso particular de los municipios de Granada, San Carlos y San Rafael de la zona de Embalses⁷⁵, los municipios de Cocorná, San Francisco y San Luis de la zona de Bosques⁷⁶, así como los municipios de Argelia, Nariño y Sonsón de la zona de Páramo⁷⁷.

Mapa 3. Subregión del oriente antioqueño



Fuente: <http://www.acnur.org/uploads/media/632.pdf?view=1>

- 75 **Zona de embalses:** La conforman los municipios de Alejandría, Concepción, Granada, Guatapé, Peñol, San Carlos y San Rafael, es la zona generadora de energía eléctrica de la subregión y su importancia radica en que surte el sistema interconectado nacional, tiene potencialidades para la actividad turística y la producción de fruticultura, panela, piscícola y ganadera.
- 76 **Zona de bosques:** La conforman los municipios de Cocorná, San Francisco y San Luis, esta zona es rica en recursos naturales posee una importante área de reserva de bosques naturales, donde se combinan las actividades campesinas con predominio de la actividad agropecuaria, extractiva del bosque y la explotación de maderas y de minería. Estos municipios en su conjunto han sido afectados en gran magnitud por el conflicto armado interno.
- 77 **Zona de páramo:** La conforman los municipios de Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón, conocida también como el oriente lejano con fuertes vínculos con el Magdalena Medio y el Departamento de Caldas, es una subregión rica en recursos naturales y de alta productividad de economía campesina con una población eminentemente rural. Igualmente han sido fuertemente afectados por el aislamiento y el conflicto armado interno.

En su conjunto los nueve municipios comprenden una extensión de 4.230 kilómetros cuadrados que integran 15 corregimientos y 549 veredas, con una estimación proyectada de población total por el DANE para el año 2014 de 131.949 habitantes, que según la distribución espacial de la población el 39,97% se encuentra en las cabeceras municipales y el 60,03% en la zona rural.

Tabla 8. Generalidades de los municipios

| MUNICIPIO | CATEGORIZACIÓN | ALTURA SOBRE EL NIVEL DEL MAR (MSNM) | EXTENSIÓN EN KM ² | NO. CORREGIMIENTOS | NO. VEREDAS. | DATOS DEMOGRÁFICOS | | | | | |
|---------------|----------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------------|--------------|----------------------------|-----------------|--------------|------------------------------|-----------|-----------|
| | | | | | | POBLACIÓN TOTAL DANE 2005* | TOTAL CABECERA. | TOTAL RESTO. | PROY. POBLACIÓN TOTAL 2014** | % HOMBRES | % MUJERES |
| Argelia | 6 a. | 1.750 | 257 | 0 | 49 | 6.823 | 2.810 | 4.013 | 8.837 | 48,8 | 51,2 |
| Cocorná | 6 a. | 1.300 | 221 | 0 | 78 | 14.306 | 3.937 | 10.369 | 14.981 | 49,6 | 50,4 |
| Granada | 6 a. | 2.050 | 185 | 1 | 51 | 9.436 | 3.985 | 5.451 | 9.855 | 48,3 | 51,7 |
| Nariño | 6 a. | 1.650 | 317 | 1 | 49 | 9.043 | 2.498 | 6.545 | 17.099 | 51,5 | 48,5 |
| San Carlos | 6 a. | 1.000 | 719 | 3 | 78 | 11.854 | 5.489 | 6.365 | 16.036 | 50 | 50 |
| San Francisco | 6 a. | 1.250 | 368 | 1 | 42 | 6.273 | 2.277 | 3.996 | 5.420 | 51,3 | 48,7 |
| San Luis | 6 a. | 1.050 | 458 | 1 | 48 | 10.780 | 4.661 | 6.119 | 10.950 | 52,7 | 47,3 |
| San Rafael | 6 a. | 1.000 | 366 | 0 | 53 | 13.203 | 6.347 | 6.856 | 13.021 | 50 | 50 |
| Sonsón | 6 a. | 2.475 | 1.339 | 8 | 101 | 37.065 | 15.470 | 21.595 | 35.750 | 49,9 | 50,1 |

Fuente: Carta de Generalidades 2009. Departamento Administrativo de Planeación, Dirección Sistema de Indicadores. Gobernación de Antioquia.

* DANE, Boletín Censo General 2005, Perfil de Municipios. 13/09/2010.

** DANE Censo de Población 2005. Estimación de Población 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020, Total Municipios por Áreas.

Según los indicadores sociales de calidad de vida en cuanto a la cobertura de servicios públicos, en su conjunto los nueve municipios presentan condiciones aceptables en términos comparativos, para el caso de acueducto si bien en todos los casos se encuentra por encima del 52% solo Granada y San Carlos superan el promedio de cobertura departamental que es del 81%, para alcantarillado se presenta déficit dado que todos están por debajo del promedio departamental que reporta el 79%, siendo el más bajo el de Cocorná, en cuanto a energía eléctrica la cobertura oscila en el promedio departamental que es del 95%, siendo la más baja la de telefonía.

Frente a las NBI el total de los 32.437 hogares oscila entre 27% y el 49.92%, el más bajo se presenta en el municipio de Granada y el resto de los municipios se encuentran por encima del promedio departamental que es del 31%, destacándose los municipios de San

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Francisco, Argelia y Cocorná con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas. Igualmente, se reporta en el Sisbén un total de 121.837 personas registradas, con respecto a la afiliación a régimen subsidiado de seguridad social, el total de los municipios se encuentran en el promedio departamental que está sobre el 73% con relación a la población total y, en cuanto a la educación la tasa de analfabetismo y escolaridad se encuentran, para todos los casos, por debajo del promedio departamental que está en 7,6% y 81,6% respectivamente.

De acuerdo con las funcionalidades espaciales el municipio de Sonsón se consolida como *Centro de Relevo Secundario* que presenta dinámicas urbanas propias de trascendencia supramunicipal en la zona de Páramo. El municipio de San Carlos se clasifica como *Centro Local Principal*, con funciones económicas y comerciales de apoyo a centros urbanos de nivel superior, y presta servicios básicos. Los municipios de San Rafael, Granada, Cocorná y San Luis son *Centros Locales Secundarios*, que cumplen funciones económicas, comerciales y de prestación de servicios básicos a escala local. Los centros urbanos de Nariño, Argelia y San Francisco se clasifican como *Unidades Urbanas Básicas*, prestando bienes y servicios elementales en su área municipal.

Tabla 9. Generalidades de los municipios

| MUNICIPIO | DATOS SOCIALES* | | | | | | | | | | | |
|---------------|-----------------|---------------|-------------|-----------------------|---|----------------------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------|
| | % POBLACIÓN NEI | No. VIVIENDAS | No. HOGARES | % TASA DE ESCOLARIDAD | % TASA DE ANALFABETISMO DE 5 AÑOS Y MÁS | POBLACIÓN SISBENZADA | AFILIACIÓN RÉGIMEN SUBSIDIADO | % POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR | % COBERTURA ACUEDUCTO | % COBERTURA ALCANTARILLADO | % COBERTURA ENERGÍA | % COBERTURA TELEFONÍA |
| Argelia | 38,97 | 2.072 | 1.683 | 78,4 | 14,4 | 8.642 | 79,2 | 70,76 | 66,8 | 36,6 | 90,2 | 20,1 |
| Cocorná | 36,23 | 5.736 | 4.164 | 76,9 | 11,1 | 13.320 | 73,8 | 77,73 | 56,4 | 32,2 | 86,0 | 15,7 |
| Granada | 27,26 | 6.858 | 2.831 | 82,3 | 8,4 | 8.359 | 76,7 | 77,58 | 86,6 | 46,4 | 92,8 | 21,9 |
| Nariño | 34,22 | 3.052 | 2.354 | 77,4 | 14,7 | 11.066 | 60,6 | 73,87 | 52,2 | 47,0 | 95,4 | 13,3 |
| San Carlos | 32,41 | 5.184 | 3.430 | 78,9 | 14,4 | 11.532 | 56,5 | 76,28 | 85,1 | 67,8 | 92,3 | 26,4 |
| San Francisco | 49,92 | 2.017 | 1.719 | 72,1 | 21,5 | 5.731 | 88,3 | 75,38 | 57,4 | 43,5 | 72,1 | 8,9 |
| San Luis | 33,57 | 3.877 | 3.097 | 81,2 | 11,3 | 11.702 | 83,2 | 75,13 | 63,8 | 53,6 | 88,1 | 21,5 |
| San Rafael | 35,10 | 4.517 | 3.517 | 76,2 | 13,3 | 13.328 | 75,4 | 78,45 | 59,5 | 51,4 | 97,3 | 25,3 |
| Sonsón | 33,75 | 11.316 | 9.642 | 78,0 | 12,8 | 38.157 | 75,0 | 77,85 | 67,1 | 58,7 | 90,8 | 32,3 |

Fuente: Carta de Generalidades 2009. Departamento Administrativo de Planeación, Dirección Sistema de Indicadores. Gobernación de Antioquia.

* DANE. Censo de Población 2005. Perfiles de departamentos y municipios.

En cuanto a las actividades económicas se destaca el potencial del sector agropecuario con la producción agrícola de gran variedad de cultivos transitorios y algunos permanentes que aprovechan las características topográficas y la localización geográfica que hacen de la zona el sitio propicio para cultivos con altos rendimientos, los cuales se dan bajo dos modalidades: la de cultivos tecnificados de propiedad de campesinos minifundistas que realizan la comercialización a través de organizaciones sociales de productores, y la de autoconsumo en estancias de pancoger, en general, sobresale la producción de frutas, hortalizas, tubérculos (papa), leguminosas, frijól, maíz, caña de azúcar y café.

En la producción pecuaria resalta el bovino con la producción de doble propósito seguido por la lechera que avanza en mejorar sus niveles de tecnificación y de procesamiento de derivados lácteos y, en menor proporción, la producción de carne. Por último, esta producción se complementa con la explotación avícola de aves de engorde y ponedoras, la porcicultura y la piscicultura que además de abastecer el mercado regional, fortalecen la seguridad alimentaria de las familias en la zona.

En el sector forestal sobresalen los municipio de San Luis, San Francisco y Cocorná donde se presenta actividad extractiva del bosque y la explotación de maderas, bosques plantados y naturales y vegetación secundaria de vocación agroforestal y áreas de protección conservación.

En cuanto a recursos naturales en su conjunto los nueve municipios poseen ecosistemas estratégicos los cuales ofrecen grandes posibilidades de continuar el desarrollo hidroenergético algunos de ellos ya iniciados o en estudio, es de resaltar que posee seis embalses San Carlos, San Lorenzo, San Rafael y Playas y cinco centrales hidroeléctricas (Playas, Guatapé, San Carlos, Jaguas y Calderas) que generan el 29% de la energía nacional y el 73% del total departamental.

Sector minero, aunque los nueve municipios focalizados no hacen parte del Distrito Minero del oriente antioqueño, se desarrollan actividades de minería de oro artesanal e informal principalmente en los municipios de Cocorná, Granada, San Carlos, San Francisco, San Luis y Sonsón; sin embargo, en la caracterización de actividades productivas no se destaca como un referente económico importante.

En cuanto al sector industrial, comercial y de servicios la principal actividad es el suministro de electricidad, gas y agua que se constituyen en la actividad económica más representativa dentro de esta subregión, y en segundo lugar se ha visto favorecido el crecimiento de empresas de alimentos y bebidas especialmente procesamiento,

transformación y conservación de carnes; procesamiento de frutas, legumbres y hortalizas; elaboración de productos lácteos, molinería y panadería; seguidas por las textiles y de confección; fabricación de productos de madera y muebles, entre otros. El sector del comercio concentra variedad de establecimientos con actividades económicas de mercancías y víveres siendo los municipios de San Francisco, Argelia y Nariño los de menor dinámica. Como actividad económica alterna se destaca el turismo con un recorrido conocido como la Ruta Verde de Antioquia, la cual ofrece variedad de climas y atractivos naturales de parajes verdes, cascadas y aguas cristalinas.

El oriente antioqueño por sus condiciones económicas y de calidad de vida está considerado como el segundo en importancia a nivel departamental, sin embargo, en términos comparativos los nueve municipios focalizados presentan un relativo rezago frente al resto de la subregión situación generada principalmente a causa de la magnitud del conflicto armado interno y la violencia generalizada difundida en el periodo comprendido entre los últimos años de la década de los ochenta y finales del año 2006, con sus picos más altos entre los años de 1997-2000 y del 2001-2003.

Esta situación provocó un impacto desproporcionado en las dinámicas territoriales, administrativas, económicas y sociales sin precedentes, así como una de las más agudas crisis humanitarias sobre la población civil vividas en el departamento, y si bien, en la actualidad se percibe una relativa reactivación de las dinámicas municipales en los centros urbanos esta contrasta con el estancamiento de las zonas rurales.

Sin desconocer los avances y esfuerzos realizados desde las administraciones municipales y la concurrencia de distintas instancias del nivel intergubernamental e institucional para la reconstrucción y reactivación de estas zonas y para el restablecimiento de derechos de la población víctima, principalmente, en el marco de los procesos masivos e individuales de retorno y reubicación de la población en situación de desplazamiento forzado, aún persiste el déficit y la precariedad en cuanto a infraestructura productiva y de servicios lo que aunado a otros factores asociados al aislamiento y el ausentismo estatal, perpetúan las condiciones de marginalidad y dependencia del sector agrario y las condiciones de pobreza estructural que mantiene a la población rural en una situación de extrema de vulnerabilidad.

3.2. Dinámica territorial del conflicto y el desplazamiento forzado

La violencia producto del conflicto armado interno en el oriente antioqueño, ha expresado diversas manifestaciones que a lo largo de las últimas décadas han mutado, han escalonado y han decaído, según factores objetivos en cuanto al grado de intensidad, el

tipo de fuerzas que participan, los métodos y medios empleados, las víctimas afectadas y los daños causados. Sin lugar a dudas como saldo de este proceso el más relevante es el dramático acontecer que aún hoy constituye el desplazamiento forzado producto de la irracionalidad de los perpetradores y de la indiferencia e incapacidad de quienes debían evitar la barbarie.

Entre el 2011 y el 2014, en el marco de la política de consolidación territorial se avanzó con el carácter sostenido y concentrado en el aseguramiento del control militar del territorial y el monopolio del uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública con una progresiva tendencia decreciente del conflicto armado interno producto de la neutralización y el debilitamiento de las estructuras de grupos armados ilegales de las guerrillas.

La fuerza pública daría continuidad a la ofensiva, tras la derrota militar y el fracaso del ELN de desarrollar su acción militar y permanecer en el territorio, se reforzaría la estrategia para desestructurar y disuadir los intentos de reactivación de las FARC-EP, dado el desmantelamiento del Frente 47 por las bajas en la estructura organizativa, el último al mando Hernán Gutiérrez Villada alias "Kadafi" optó por la fuga. Igualmente, se mantendría el cerco al Frente 9, con la abatida de José Luis Naranjo García alias "Gabriel" en un bombardeo realizado en operativos del Ejército Nacional en febrero del 2011, el relevo al mando lo asumiría alias "Salomón" quien tras el asedio militar en el año del 2012, se replegaría hacia el área de influencia del frente 36 –zona del norte y nordeste antioqueño–, dejando como remplazo al segundo al mando Gabriel Ángel Galvis Montoya alias "El írcer o el Diablo" abatido en julio del 2012. Igualmente sucedería con alias "Leonel o Santiago" abatido tras un operativo militar en agosto del 2012, quien incursionó en la zona, a raíz de las bajas de los principales mandos, procedente de la Compañía Manuel Cepeda Vargas de la Columna Móvil Mario Vélez para retomar el mando y reactivar el Frente 9 a través de la consecución de material de guerra, el reclutamiento forzado, extorsiones, la comercialización de pasta de coca. Posteriormente, con la captura de alias "Lucho" quien viniera a remplazó a alias "Santiago" se declararía la zona del oriente "libre de presencia guerrillera" y según factores objetivos entre el 2012 y 2013 las hostilidades dirigidas a autoridades gubernamentales bajaron su nivel de intensidad.

En cuanto a las estructuras de grupos posdesmovilización de las AUC mutarían manteniendo un bajo perfil en estructuras delincuenciales y bandas criminales asociadas a rentas ilegales de minería ilegal, de cultivos de uso ilícito, procesamiento, comercialización y microtráfico de estupefacientes, tráfico de armas y piratería terrestre, venta de autopartes, extorsiones y algunas expresiones de violencia aleccionadora con sectores vulnerables como consumidores y expendios de drogas. En términos generales,

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

en este periodo la Fuerza Pública concertaría acciones de desminado humanitario y para el control militar del área y del orden público mediante operativos efectivos en cuanto incautaciones de medios de comunicación e intendencia, material bélico, desmantelamiento de caletas con armamento, material explosivo y MAP, capturas, bajas y desmovilizaciones, así como, destrucción de laboratorios para la producción de estupefacientes, allanamientos y decomiso de maquinaria y clausura de minas ilegales y reducción de estructuras criminales y bandas delincuenciales dedicadas a la piratería terrestre.

En cuanto al monitoreo realizado en el trabajo en terreno, según testimonio recogido en el Foro de Seguimiento a Política Pública de Atención a Víctimas realizado en noviembre de 2014 por la Defensoría del Pueblo en el municipio de Rionegro- Recinto Quirama, se manifestó la preocupación por el avistamiento de personal foráneo particularmente en los municipios de las zonas de páramo y bosques.

"Que está pasando, ya que los grupos armados como la guerrilla están actuando con bajo perfil matando, torturando y desapareciendo campesinos y todo está impune porque por aquí no hay guerrilla, cuando siempre han estado con los cultivos de coca y marihuana, están sucediendo cosas que afectan al campesino y generadores de desplazamiento. En el municipio de Sonsón se han presentado asesinatos selectivos en la vereda La Torre corregimiento de río Verde de los Henaos, también en Agua Linda conocimos de otra víctima, en ese corregimiento dejaron un escrito donde decían que seguirían con otros habitantes entre ellos un joven que ya fue víctima, no hay garantías de no repetición".

También expresaron su preocupación por el proceso de los paramilitares que se acogieron al proceso de desmovilización de las AUC que están a puertas de salir de la cárcel y volver a la zona, lo que genera un clima de zozobra e incertidumbre entre la población en general.

Igualmente, en el marco del preforo "Transformación del Conflicto, Reconciliación Política y Paz Territorial", liderado en una sesión descentralizada de la Mesa de Derechos Humanos del Oriente Antioqueño, realizado en julio de 2014 en el municipio de Sonsón, se discutió la preocupación por los hidroenergéticos y mineros y el regreso del auge de grandes empresas energéticas y mineras, con nuevos megaproyectos que afectarían directamente la vida de sus habitantes en tanto se identifican como factores subyacentes generadores de violencias y conflicto internos, que traen riesgos de expropiación y despojo de tierras, deterioro y degradación ambiental, alteraciones climáticas y el consecuente cambio de la vocación y los usos del suelo.

Según la información presentada en el oriente antioqueño está proyectada la construcción de más de 100 hidroeléctricas, entre centrales y microcentrales, de estos 50 ya se están ejecutando: 4 centrales hidroeléctricas, 24 microcentrales, 20 bocatomas a filo de agua y 2 a pie de agua con concesiones hechas a empresas como Emgea, Generamos Energía S.A. HMV Ingenieros, EPM, Accien Fiduciaria S.A., Javier Londoño e Integral Ingenieros S.A. e ISA. Como ejemplo se trató el tema de Sonsón, donde Hidroarmas construye una microcentral sobre el río Armas, y en Argelia con los proyectos Paloma I y Paloma II. Sumado al tema, la exploración y explotación minera preocupa sobremanera, en la zona de Páramos, en límites entre Argelia y Sonsón, se ha contaminado la quebrada la mina, aparte de los demás estragos que causa la utilización de maquinaria pesada de propiedad de la empresa Anglo Gold Ashanti, así como el arribo de personas foráneas a desarrollar actividades de explotación ilegal y criminal como fue conocido en el año de 2013 cuando las autoridades de la fuerza pública realizaron operativos de control y relacionaron esta actividad con grupos de bandas criminales de los Urabeños.

Esta situación se hace preocupante en la medida que en pleno proceso de retorno y pese a la protección jurídica de la tierra por las declaratorias colectivas realizadas en años pasados, las víctimas del desplazamiento forzado retornada no han alcanzado el punto de equilibrio para su estabilización socioeconómica y el restablecimiento pleno de sus derechos, lo que en el nuevo escenario, los deja en una situación de alto riesgo de revictimización por sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión manifiestas, en tanto, del total de la población retornada, más del 50% lo ha hecho sin el acompañamiento institucional, y las que han sido beneficiarias de programas aún se encuentran en procesos de intervención, quedando a merced del asedio y la presión de inversionistas que quieren tierras a bajos precios y provechan esta situación.

Esta problemática se agudiza por la presión institucional frente al levantamiento de las declaratorias colectivas de protección de tierras bajo la figura el Decreto 2007 de 2001, que bajo el pretexto de la legalización y formalización de la tenencia de la tierra, genera la desprotección de la población que aún no ha retornado, y en riesgo a la que ha regresado y no logra una estabilización socioeconómica que le permita condiciones de permanecer en el territorio, un caso concreto, es el levantamiento de medidas de protección colectiva en los municipios de Granada, Cocorná, San Francisco y San Luis.

En lo corrido del 2015 según el reporte de autoridades gubernamentales, de los civiles y de Fuerza Pública se avanza en la Consolidación Territorial y sin desconocer la persistencia del conflicto armado interno en diversas regiones del departamento y en general en el país, las autoridades civiles y de fuerza pública declaran que en la actualidad este no se expresa de manera explícita en las dinámicas territoriales de los

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

municipios focalizados en el oriente antioqueño, según los criterios e indicadores fácticos habajado significativamente a un nivel mínimo de intensidad, tampoco reportan episodios graves de alteraciones al orden público o de violencia generalizada que implique un riesgo a la vulneración masiva de Derechos Humanos DD. HH. o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ni expresiones de disturbios o de tensiones interiores, solo han advertido actos de violencia esporádicos y aislados asociados a piratería terrestre, delitos de delincuencia común, violencia intrafamiliar, actividades relacionadas con el cultivo de uso ilícito, el microtráfico y la explotación de minería ilegal, que según estas declaraciones, no alcanzan a constituirse en factores de desestabilización para el mantenimiento de la ley, la seguridad pública y del orden público, en la medida que su intensidad no logra desequilibrar la capacidad de control de las fuerzas armadas y de policía.

En este sentido las acciones de la Policía se concentran en el mantenimiento de la seguridad y el orden público, el Ejército, en labores de desminado humanitario y de vigilancia de la infraestructura energética y eventualmente prestan servicio o despliegan sus fuerzas en apoyo a unidades de la policía que realizan labores de prevención e investigación de los delitos.

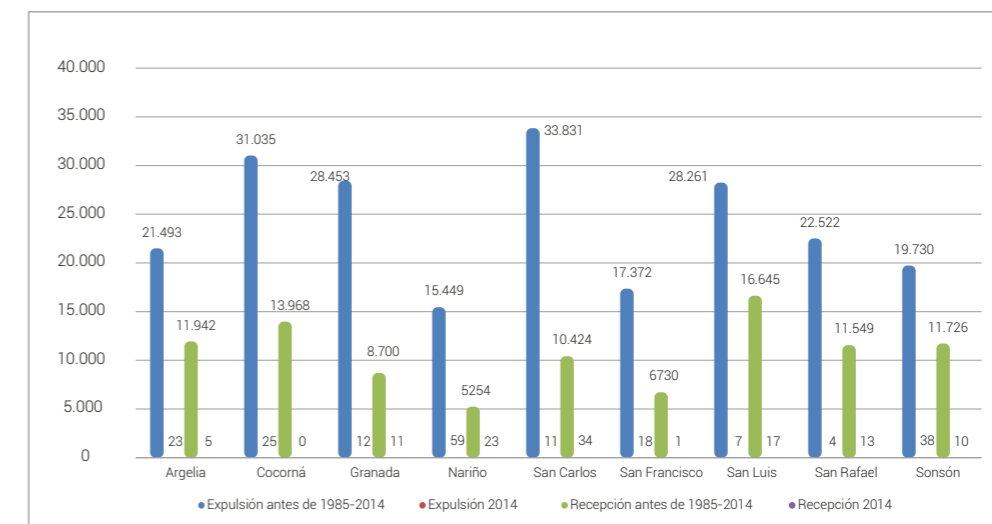
Sin embargo, en el marco de las sesiones de los comité territorial de justicia transicional CTJT realizados en los municipios de Granada, Cocorná, San Luis y Nariño miembros de la Fuerza Pública han advertido sobre un posible proceso de reactivación del Frente 9 de las FARC-EP al parecer con el auspicio del Frente 36 del nordeste antioqueño y de la columna móvil Mario Vélez, de esto da cuenta algunas captura y desmovilización de miembros de este grupo guerrillero, que según fuente de inteligencia estarían incursionando para realizar labores de inteligencia y aseguramiento de la zona con el fin de ganar confianza en las comunidades, aunque manifiestan que no es significativa la presencia armada por lo que reiteran que estas situaciones no afectan la percepción favorable de seguridad ni el proceso de consolidación territorial.

Dinámica de desplazamiento forzado (los municipios focalizados)

Según los datos estadísticos del acumulado histórico reportados por el registro del único de víctimas (RUV), consultado a corte del 1° de octubre del año 2014. De los 23 municipios que conforman la subregión del oriente antioqueño, los municipios de Argelia, Cocorná, Granada, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y Sonsón, según su participación por víctimas de desplazamiento forzado representan el 26,18% del total departamental y el 3,4% del total nacional de personas expulsadas y, a su vez, representan el 11,57% del total departamental y el

1,5% del total nacional de personas recibidas. En cuanto al registro de víctimas en general representan el 19,80% del total departamental y el 2,9% del total de nacional y con relación a la participación de víctimas de desplazamiento forzado frente a otros hechos de victimización reconocidos en la Ley 1448 de 2011, esta oscila en un intervalo entre el 81.1% y el 87.1% del total de víctimas por municipio.

Gráfico 5. Expulsión vs. recepción de personas, según registro acumulado histórico y año 2014. Oriente antioqueño



Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte al 1° de abril de 2015.

En su conjunto, los nueve municipios focalizados, alcanzan un total 218.146 de personas expulsadas y 96.938 de personas recibidas, siendo en orden descendente los de mayor participación por expulsión los municipios de San Carlos, Cocorná, Granada y San Luis, seguidos por San Rafael, Argelia, Sonsón, San Francisco y Nariño. Además de presentar doble dinámica de expulsión y recepción de población desplazada concentra unos de los más altos índices de intensidad en relación con la población total municipal, en tanto, casi el total de su población ha sido víctima del desplazamiento forzado, siendo los más representativos según el promedio del acumulado histórico los municipios de San Francisco, Granada y San Luis, seguidos por Argelia, San Carlos, Cocorná y San Rafael y en menor proporción Nariño y Sonsón.

En este sentido, la magnitud del impacto ha sido desproporcionado en las dinámicas territoriales, sociales, económicas y político administrativas con efectos remanentes y altamente sinérgicos que han llevado a que, no obstante de presentarse un clima relativamente favorable de seguridad y una estabilización de la tendencia decreciente y de baja magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en los últimos años (2007-2014) –con un total de 197 eventos de expulsión

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

gota a gota reportados en lo corrido del año—, persistan condiciones de extrema vulnerabilidad y crisis humanitaria que desbordan la capacidad institucional y presupuestal dispuesta de los entes territoriales locales para subsanar la problemática, situación que se ha agudizado con los procesos masivos de llegada de población desplazada en procesos de retorno sin acompañamiento institucional —aparte de los 114 registros de recepción reportados en lo corrido del año—, que ha llevado en algunos casos que municipios como San Carlos, Granada, San Francisco y San Luis decreten “la emergencia humanitaria por retornos” y por esta vía hacer un llamado a la necesidad de la concurrencia de las entidades que conforman el SNARIV y del Gobierno tanto departamental como nacional para la atención a la demanda de servicios, así como, para garantizar el autosostenimiento y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

Tabla 10. Datos de registro de personas desplazadas forzadas, por acumulado histórico antes de 1985-2014 y año 2014, según municipios focalizados en el oriente antioqueño

| Municipio | Expulsión antes de 1985-2014 | Expulsión 2014 | Recepción antes de 1985-2014 | Recepción 2014 |
|---------------|------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|
| Argelia | 21.493 | 23 | 11.942 | 5 |
| Corcoraná | 31.035 | 25 | 13.968 | 0 |
| Granada | 28.453 | 12 | 8.700 | 11 |
| Nariño | 15.449 | 59 | 5.254 | 23 |
| San Carlos | 38.831 | 11 | 10.424 | 34 |
| San Francisco | 17.372 | 18 | 6.730 | 1 |
| San Luis | 28.261 | 7 | 16.645 | 17 |
| San Rafael | 22.522 | 4 | 11.549 | 13 |
| Sonsón | 19.730 | 38 | 11.726 | 10 |
| Total | 218.146 | 197 | 96.938 | 114 |

Fuente: RNI - Red Nacional de Información. Fecha de corte 11º octubre de 2014, cifras unidadVíctimas.gov.co

En relación con la dinámica de desplazamiento forzado, en lo referente al riesgo de expulsión, se deberá hacer el énfasis en el componente de prevención y protección a comunidades que permanecen en riesgo asociados a procesos de reconfiguración de nuevas formas de violencia y alta vulnerabilidad por factores de tipo estructural, con el aprovisionamiento de capacidad instalada de respuesta a nivel territorial, orientada a generar garantías de no repetición.

Frente al tema de recepción, los municipios focalizados que en su conjunto presentan altos índices de presión de población desplazada por el auge de procesos masivos e individuales de retorno, reubicación e integración en lo local, hace indispensable avanzar en las estrategias de coordinación multinivel e intersectorial que permitan garantizar el autosostenimiento y el restablecimiento de los derechos de las víctimas en un proceso de transición al posconflicto en soluciones duraderas.

En cuanto a la dinámica del desplazamiento forzado por registro de expulsión, se presentan a manera ilustrativa los datos en cuanto a distribución de la población desplazada según enfoque diferencial, el 50, 23% son mujeres, el 38, 15% según ciclo vital se concentra entre los 27 y 60 años de edad, el 3,12% se encuentra en condición de discapacidad destacándose el municipio de Granada con el mayor registro y el 98,68% según pertenencia étnica, con predominancia de población mestiza y en menor proporción con el 0,99% de población negra afrodescendiente siendo más significativa en los municipios de San Luis, Cocorná y San Carlos. En este sentido, es prioritario que se cualifiquen los procesos de caracterización y diagnóstico para actualizar situaciones de contexto, verificar condiciones e identificar necesidades de atención diferencial.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 11. Número de personas desplazadas forzadas, por género, según municipios focalizados en el oriente antioqueño. Total 1905-2015

| Municipio | Mujer | Hombre | LGBTI | No informa | No definido |
|---------------|----------------|---------------|-----------|------------|-------------|
| Argelia | 9.790 | 9.650 | 1 | 106 | 148 |
| Corcoraná | 14.389 | 13.964 | 1 | 84 | 126 |
| Granada | 13.748 | 12.831 | 1 | 287 | 85 |
| Nariño | 7.441 | 7.409 | 1 | 57 | 51 |
| San Carlos | 15.922 | 15.756 | 2 | 121 | 135 |
| San Francisco | 7.765 | 7.426 | | 102 | 101 |
| San Luis | 13.350 | 18.270 | | 131 | 119 |
| San Rafael | 10.021 | 9.778 | 8 | 44 | 69 |
| Sonsón | 9.745 | 9.272 | 4 | 44 | 55 |
| Total | 102.171 | 99.356 | 18 | 976 | 889 |

Fuente: RNI - Red Nacional de Información. Fecha de corte 1º octubre de 2014, cifras unidadVictimas.gov.co

Tabla 12. Número de personas en situación de desplazamiento por ciclo vital, según municipios localizados en el oriente antioqueño 1985-2014

| Municipio | Entre 0 y 5 | Entre 6 y 12 | Entre 13 y 17 | Entre 18 y 26 | Entre 27 y 60 | Entre 61 y 100 | ND |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------|
| Argelia | 1.210 | 2.577 | 2.341 | 3.686 | 7.196 | 1.953 | 732 |
| Corcoraná | 1.943 | 3.305 | 2.924 | 5.336 | 11.131 | 3.011 | 914 |
| Granada | 1.738 | 2.999 | 2.914 | 4.847 | 10.706 | 2.773 | 975 |
| Nariño | 909 | 2.128 | 1.749 | 2.618 | 5.500 | 1.389 | 666 |
| San Carlos | 1.883 | 3.740 | 3.400 | 5.743 | 12.417 | 3.406 | 1.347 |
| San Francisco | 1.034 | 2.013 | 1.768 | 29.24 | 5.383 | 1.458 | 814 |
| San Luis | 1.566 | 2.994 | 2.729 | 5.037 | 10.240 | 2.572 | 1.732 |
| San Rafael | 1.253 | 2.252 | 2.083 | 3.525 | 7.781 | 1.919 | 1.107 |
| Sonsón | 1.254 | 2.768 | 2.319 | 3.397 | 7.249 | 1.729 | 404 |
| Total | 12.790 | 24.776 | 22.227 | 37.113 | 77.603 | 20.210 | 8.691 |

Fuente: RNI - Red Nacional de Información. Fecha de corte 1º octubre de 2014, cifras unidadVictimas.gov.co

Tabla 13. Número de personas en situación de desplazamiento por etnia

| Municipio | Indígena | Gitano /a/ ROM | Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia | Negro/a o afrocolombiano/a | Palenque | Ninguno | ND |
|---------------|------------|----------------|---|----------------------------|----------|----------------|----------|
| Argelia | 23 | 14 | 3 | 85 | 1 | 19.568 | 1 |
| Corcoraná | 45 | 24 | 51 | 355 | 1 | 28.087 | 1 |
| Granada | 37 | 7 | 11 | 196 | 1 | 26.699 | 1 |
| Nariño | 37 | 30 | 10 | 144 | | 14.737 | |
| San Carlos | 105 | 23 | 17 | 306 | 1 | 31.484 | |
| San Francisco | 25 | 7 | 19 | 174 | | 15.169 | 1 |
| San Luis | 37 | 19 | 12 | 412 | | 26.390 | |
| San Rafael | 14 | 9 | 21 | 187 | | 19.688 | 1 |
| Sonsón | 37 | 18 | 14 | 156 | | 18.894 | 1 |
| Total | 360 | 151 | 158 | 2.015 | 4 | 200.716 | 6 |

Fuente: RNI - Red Nacional de Información. Fecha de corte 1º octubre de 2014, cifras unidadVictimas.gov.co

Tabla 14. Número de personas en situación de desplazamiento por discapacidad

| MUNICIPIO | CON DISCAPACIDAD | SIN DISCAPACIDAD |
|---------------|------------------|------------------|
| Argelia | 668 | 19.027 |
| Cocorná | 803 | 27.761 |
| Granada | 1.374 | 25.578 |
| Nariño | 394 | 14.565 |
| San Carlos | 935 | 31.001 |
| San Francisco | 421 | 14.973 |
| San Luis | 680 | 26.190 |
| San Rafael | 517 | 19.403 |
| Sonsón | 563 | 18.557 |
| Total | 6.355 | 197.055 |

Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte al 1º de abril de 2014, cifras unidadVictimas.gov.co

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Gráfico 6. Participación de personas desplazadas, por enfoque de género, según municipios focalizados en el oriente antioqueño

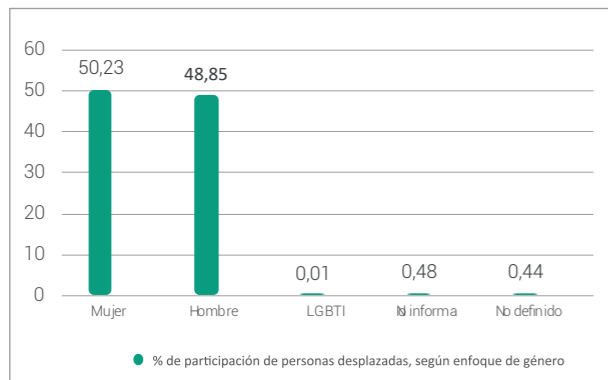


Gráfico 7. Participación de personas desplazadas, por ciclo vital, según municipios focalizados en el oriente antioqueño

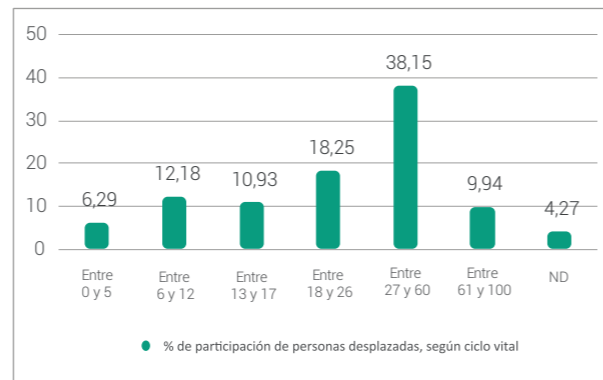


Gráfico 8. Participación de personas desplazadas, por pertinencia étnica, según municipios focalizados en el oriente antioqueño

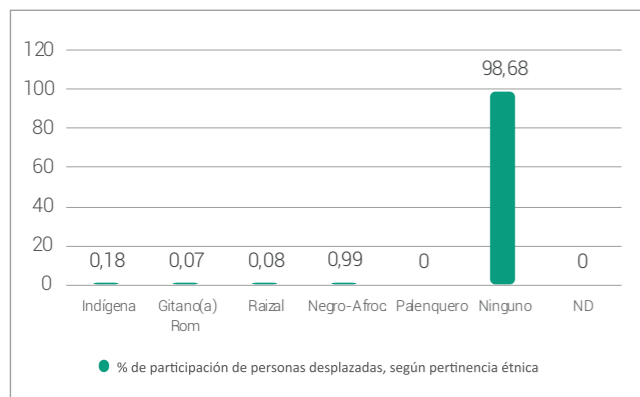
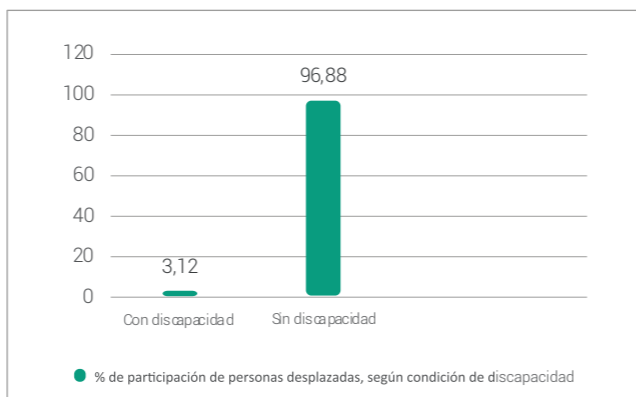


Gráfico 9. Participación de personas desplazadas, por discapacidad, según municipios focalizados en el oriente antioqueño



El comportamiento, tanto en el consolidado en general como por municipios, muestra la preponderancia de la tendencia decreciente y una reducción significativa de los registros por eventos de expulsión de población desplazada, que sin duda alguna son el reflejo del clima favorable de las condiciones de seguridad y transición hacia escenarios de pacificación, claro está sin desestimar la persistencia de factores subyacentes y la reconfiguración de otras formas de violencias que históricamente han sido conexas del conflicto interno, pero que muestran un radical cambio de panorama de la dinámica de desplazamiento, al volcar la problemática de la expulsión, al tema de recepción y la presión de la demanda de atención humanitaria, estabilización socioeconómica y reparación integral a las víctimas, especialmente, en los procesos de retorno y reubicación.

En este sentido, según reportes de información de las personerías municipales de Argelia, Cocorná, Granada, San Carlos y San Francisco, para el periodo no se reportan situaciones de impacto frente a la alteración del orden público ni presencia de actores armados ilegales en el marco del conflicto interno y existen condiciones de seguridad favorable.

- El municipio de Granada reporta 12 eventos de desplazamiento forzado de personas en su mayoría expulsadas de otros municipios del departamento, así como el trámite de solicitud de protección a dos líderes comunitarios y un reclamante de tierras de las veredas La Aguada, Las Palmas y El Tablazo, y aunque son casos esporádicos, al parecer están asociados a factores subyacentes relacionados con proyectos hidroenergéticos y de minería ilegal que pueden esultar violentos e inseguros y desencadenar riesgo para la población, si no se les da el manejo adecuado.
- El municipio de San Francisco se resalta como libre de sospecha de MAP, MUSE y AEI, y reporta un total de 7 eventos de desplazamiento en lo corrido del 2013 al 2014.
- El municipio de Cocorná reporta 5 eventos de desplazamiento forzado asociados al accionar de grupos delincuenciales vinculados al negocio del micro tráfico de estupefacientes y de extorsión por delincuencia común.
- El municipio de Sonsón reporta 9 eventos en lo corrido del 2013 y 2014.
- El municipio de San Carlos manifiesta no tener acceso a la información, y los de Nariño, San Luis y San Rafael no entregaron reporte.

Las personerías municipales de Cocorná, Granada y San Francisco expresan su preocupación para dar cumplimiento a los términos establecidos por la Ley 1448 de

Fuente: Red Nacional de información. Datos con corte al 1° de abril de 2015.

2011 al saneamiento del registro por hechos de victimización extemporáneos ocurridos con ocasión al conflicto armado interno, el cual bajo las condiciones dispuestas en términos de recurso humano y logísticos se hace insuficiente dada la congestión y el represamiento de trámites en los despachos por el incremento de la demanda de atención en la toma de declaraciones por hechos de victimización del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011, a lo que se le suma la labor de interposición masiva de recursos para agotar la vía gubernativa o la interposición de Acción de Tutela sobre resoluciones de no inclusión que permita subsanar el subregistro por este concepto; a este respecto, si bien la Ley 1448 de 2011 anunció la necesidad de disponer de medidas y acciones tendientes a la adecuación institucional que permitiera de manera eficaz asumir el reto de la atención al universo de víctimas, esto no se ha visto reflejado en la adecuación de las personerías municipales como instancias representativas del Ministerio Público en las entidades territoriales, las cuales se mantienen colapsadas, sin capacidad de atención; esto genera barreras de acceso para la garantía de los derechos de la población víctima, en un claro retroceso y estancamiento de la política pública, que en algunas ocasiones genera deslegitimidad de la figura, ya que no da abasto en la atención a la demanda de la población víctima retornada.

3.3. Identificación y análisis de la estructura dispuesta para la atención al desplazamiento forzado

De los 23 municipios que integran la región del oriente antioqueño, los nueve municipios de Argelia, Cocorná, Granada, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y Sonsón, focalizados para la intervención y el seguimiento de la política pública, representan el **26,18%** del total departamental y el **3,4%** del total nacional de personas desplazadas por registros de expulsión, a su vez, el **11,57%** departamental y el **1,5%** nacional de personas desplazadas por registros de recepción. Estos valores muestran la magnitud del reto en materia humanitaria y frente al restablecimiento de derechos, que implica la intervención en este territorio, más aún cuando en los últimos años los territorios se han visto abocados a procesos de retornos masivos.

En su conjunto las administraciones públicas han priorizado sus agendas gubernativas locales el tema de la política para la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, como forma de responder a los retos territoriales generados por los altos índices de intensidad y de presión dados por el desplazamiento forzado, así como por los índices de necesidades básicas insatisfechas y de calidad de vida de la población, lo que ha implicado que el 100% la política pública de desarrollo en lo local, se concentre en torno a la atención a víctimas y de manera especial se establezca el énfasis en los procesos de retorno y reubicación.

Adecuación institucional

En cuanto al nivel territorial, se presentan esfuerzos para el fortalecimiento de instancias que permitan la adecuación institucional dispuesta para la orientación y atención a la población desplazada y demás víctimas del conflicto armado interno, con el acondicionamiento de espacios físicos, dotación de apoyos logísticos y asignación de funcionarios con dedicación exclusiva y permanente a esta labor.

Se han ajustado los procedimientos de funcionamiento y operatividad los procesos de coordinación, articulación con las distintas dependencias de las administraciones municipales, así como, con el nivel departamental y las demás instancias del SNARIV.

En este sentido, las oficinas y unidades de coordinación y atención y reparación a víctimas han venido asumiendo el rol de dinamizadores de la política pública en lo local, en cuanto a acciones de administración y actualización de las bases de datos de identificación y caracterización de la población desplazada, sistemas de evaluación y seguimiento como el RUSCIST, de planificación y gestión de la oferta de atención, y activación de los escenarios de concertación y participación. Igualmente, desarrollan atención personalizada frente a la orientación de rutas y remisión de solicitudes sobre los diversos programas dispuestos para el acceso a derechos básicos en temas de salud, educación, identificación, subsistencia mínima, atención psicosocial, vivienda, generación de ingresos, y derechos de vida, libertad, integridad, seguridad personal y acciones tendientes al restablecimiento social y económico.

Adicionalmente, la función de los enlaces municipales se concentra, en gran medida, en el tema de solicitud de ayudas humanitarias –principalmente de transición–, solicitudes para la priorización de indemnizaciones por enfoque diferencial, enrutamiento de solicitudes a Red Unidos, notificaciones sobre respuesta a solicitudes, asesoría para la activación del servicio de Daviplata de Davivienda, implementado por la UARIV, mecanismo dispuesto para reclamar dineros por concepto de ayudas humanitarias y familias en acción, entre otros procedimientos de acompañamiento y asesoría a la población víctima.

Al respecto, se identifica alta congestión de la atención por irregularidades de las entidades encargadas en la respuesta y prestación del servicio, particular en las solicitudes de ayuda humanitaria por parte de la UARIV y el ICBF, que de manera sistemática las niegan debido a que han transcurrido más 10 años y no existir causalidad directa de la vulnerabilidad con el hecho del desplazamiento o porque las personas aparecen reportadas en las bases de datos con subsidio de vivienda sin que este haya

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

sido efectivo; igualmente sucede con Daviplata, como en el caso del municipio de San Carlos, que por yerros administrativos realizaron doble giro a un número de víctimas y como medida correctiva realizaron bloqueos generalizados para el cobro de dineros, sometiendo a las víctimas a dilaciones injustificadas y a cargar con los errores de la administración y negación del servicio presentando una demora por más de tres meses para resolver nuevas solicitudes, o el caso de la limitación y dificultad para comunicarse con la línea gratuita 018000911119 hace que los enlaces municipales tengan que disponer tiempo y recursos para comunicarse con la línea de atención en Bogotá 4 26 11 11 y acompañar a la víctima en la resolución del problema o la solicitud.

Tabla 15. Adecuación institucional dispuesta en las entidades territoriales para la atención a víctimas

| MUNICIPIOS | PERSONAL ASIGNADO | DOTACIÓN |
|----------------|--|---|
| Argelia | 1 funcionario enlace municipal de Atención a Víctimas y 1 asistente técnico. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Oficina dotada con equipos de cómputo, servicio de internet. Sistema VIVANTO, CMR y RUSCIST. |
| Cocorná | 1 Enlace municipal de Atención a Víctimas, 2 auxiliares y 1 Asesor. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Cuenta con una Unidad Coordinadora de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UCAV), dotada con equipos de cómputo, servicio de internet y sala de atención. Sistemas de información RUSCIST, CMR, VIVANTO y la Plataforma SIRENA para cargar información del SITAV. |
| Granada | 3 funcionarios asignados. Enlace de Atención a Víctimas, 1 auxiliar y 1 Enlace de Familias en Acción. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Cuenta con una Unidad Coordinadora de Atención y Reparación Integral a Víctimas 476C47HJ39, dotada con equipos de cómputo, servicio de internet y sala de atención. Sistemas de información RUSCIST, CMR, VIVANTO y la Plataforma SIRENA para cargar información del SITAV. |
| Nariño | 1 funcionario como Enlace Municipal. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Oficina dotada con equipos de cómputo, servicio de internet. Sistema VIVANTO, CMR y RUSCIST. |

| MUNICIPIOS | PERSONAL ASIGNADO | DOTACIÓN |
|----------------------|---|---|
| San Carlos | 1 Director Enlace municipal de Atención a Víctimas, 1 Secretaria, 1 Enlace de AH, 1 Enlace de más Familias en Acción, 1 Enlace de Desminado Humanitario y 1 Enlace de Tierras. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Cuenta con una Unidad Coordinadora de Atención y Reparación Integral a Víctimas UCAV, dotada con equipos de cómputo, servicio de internet y sala de atención. Sistemas de información RUSCIST, CMR, VIVANTO y la Plataforma SIRENA para cargar información del SITAV. |
| San Francisco | 1 Enlace municipal con articulación a la Secretaria de Gobierno, 3 funcionario en el componente de atención, orientación y AH, 1 Enlace de Familias en Acción, 3 Enlace programa Red Unidos. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Cuenta con una Unidad Coordinadora de Atención y Reparación Integral a Víctimas UCAV, dotada con equipos de cómputo, servicio de internet y sala de atención. Sistemas de información RUSCIST, CMR, VIVANTO y la Plataforma SIRENA para cargar información del SITAV. |
| San Luis | 1 funcionario que realiza la labor de Enlace municipal de Atención a Víctimas, y a su vez, cumple la función de Enlace de Familias en Acción y un asistente. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Oficina dotada con equipos de cómputo, servicio de internet. Sistema CMR y RUSCIST. |
| San Rafael | 1 funcionario Enlace municipal de Atención a Víctimas y 2 auxiliares. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Oficina dotada con equipos de cómputo, servicio de internet. Sistema VIVANTO, CMR y RUSCIST. |
| Sonsón | 1 funcionario Enlace municipal de Atención a Víctimas y 1 Asesor. Dedicación exclusiva para la atención permanente en jornada laboral. | Oficina dotada con equipos de cómputo, servicio de internet. Sistema VIVANTO, CMR y RUSCIST. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

En este sentido, las oficinas y unidad de coordinación, atención y reparación integral a las víctimas vienen concentrado en gran parte el peso de la demanda de atención en los municipios, y si bien, se han dispuesto adecuaciones institucionales y se muestran avances en la gestión de ampliación de coberturas en el acceso a derechos básicos en servicios asistenciales de la oferta local, la magnitud de la problemática desborda la capacidad de respuesta para garantizar la atención cualitativa y cuantitativa en cuanto al goce de derechos de la población víctima.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Otra dificultad identificada en la valoración es que si bien los funcionarios desempeñan una importante labor operativa, en la mayoría de los casos no cuentan con recursos para descentralizar y ampliar la cobertura en las zonas rurales donde se concentra gran parte de la demanda de atención, o para asistir a escenarios de articulación e incidencia en la definición de la política pública a nivel regional o departamental, ni tampoco cuentan con la oportunidad de incidir de forma efectiva en la toma de decisiones frente a los procedimientos de implementación de programas y proyectos, especialmente de restablecimiento y estabilización socioeconómica ofertados por las entidades que conforman el SNARIV.

Estos programas y proyectos presentan alta centralización en cuanto a la selección de beneficiarios, metodologías y procedimientos de ejecución, que en la mayoría de los casos se dan bajo los criterios de operadores que no siempre consultan las necesidades y particularidades locales y territoriales, esta situación dificulta la labor de los funcionarios locales encargados de la atención y orientación de la población víctima y en ocasiones han puesto en crisis la legitimidad de la figura del enlace municipal, quienes en últimas, son el referente de atención para las víctimas en el municipio y los quienes terminan asumiendo las consecuencias de las deficiencias de los procesos de intervención de entidades externas, con el agravante de que la solución a los problemas generados no dependen de su gestión.

Coordinación y articulación institucional.

En cuanto a la coordinación con el nivel departamental, la Gobernación de Antioquia, ha presentado avances en cuanto al acompañamiento y asistencia técnica con la disposición de funcionarios que operan como enlaces y gestores en las entidades territoriales, a este respecto existen las Unidades Móviles de Derechos Humanos, funcionarios de la Ruta Integral por parte de la Unidad de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín que en el marco de alianzas estratégicas brindan asistencia técnica a los municipios.

Igualmente, con las territoriales y funcionarios enlace de algunas entidades del SNARIV como el SENA, ICBF, DPS, UARIV y URT, hacen presencia de forma regular en el territorio y participan de los comités municipales de justicia transicional CTJT. En este sentido se han dado avances en cuanto a diseño y actualización de instrumentos de planificación como planes de Planes de Acción Territorial, Planes de Prevención y Protección, Planes de Contingencia, Planes de Reparación Colectiva y Planes de Retornos y Reubicaciones, asesoría en adecuación institucional, capacitación a funcionarios, y protocolos de medición y seguimiento a la política pública, apoyo a la caracterización y cualificación

de los sistemas de información y diagnóstico, así como definición y suscripción de convenios interadministrativos para la implementación de programas y proyectos y en algunos casos en la ejecución de los mismos.

Pese al acompañamiento en esta instancia de coordinación y articulación, en general se presentan estancamientos, dado que si bien se mantiene la presencia institucional, los funcionarios que concurren en el nivel territorial cumplen un rol operativo y de asistencia técnica para la adecuación institucional y el trámite de solicitudes y demandas locales ante el nivel central, especialmente lo referente a la implementación de programas y proyectos específicos, mas no cuentan con la suficiente capacidad de incidencia en la toma de decisiones frente asuntos estructurales de implementación de la política pública, restándole oportunidad en la respuesta, debido a que presentan un bajo nivel de eficacia en la gestión para viabilizar la concreción de propuestas, así como en la resolución de problemas.

Se mantiene el modelo de intervención asistencialista en la medida que, en ocasiones, sustituyen la responsabilidades y funciones locales, en vez de generar capacidad instalada, rompiendo la lógica del trabajo conjunto y armónico, así mismo, del respeto del ámbito de las competencias propias, especialmente en los procesos de acompañamiento para la formulación de planes, programas y proyectos, aunque adelantan ejercicios de capacitación teórica para la transferencia de metodologías de planificación, en la práctica concentran las acciones de ajustes de diagnóstico y de formulación de manera aislada e inconsulta, sustituyendo responsabilidades y funciones del ente territorial. De este modo las acciones establecidas para el goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado en los planes, programas y proyectos terminan siendo impuestas y validadas o legitimadas en los espacios del CTJT, más como el cumplimiento a un formalismo legal que como el resultado del ejercicio autónomo del ente territorial y de la participación efectiva de las víctimas.

En este sentido, se trae como ejemplo ilustrativo la actualización de los Planes de Retorno y Reubicación y los Planes de Reparación Colectiva y Reubicación, que si bien surtieron fases de diagnóstico y concertación para la formulación, en últimas, la UARIV por lo regular asumió el ejercicio de edición y ajuste del diagnóstico y formulación del documento definitivo, de forma aislada e inconsulta, y posteriormente realizaron ejercicios de socialización y aprobación en el marco de los CTJT, en el caso de los municipios de Nariño, Sonsón, San Francisco y San Luis, las entidades territoriales no cuentan con el instrumento de planificación actualizado ni con el documento en físico. (manifiestan los funcionarios que hay que solicitar el documento a la UARIV ya que en el municipio aprobó una presentación realizada en power point).

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En términos de la concurrencia, la UARIV como coordinadora del sistema de atención y reparación integral, no ha logrado convocar la presencia de manera oportuna y permanente de otras instancias del SNARIV, es el caso del Incoder, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior, entre otras, que se hacen indispensables para lograr avances frente a las particulares necesidades territoriales, más aun cuando el gran déficit se encuentra en el tema de restablecimiento y la transición de medidas asistencial hacia soluciones duraderas en términos de estabilización socioeconómica de las víctimas del desplazamiento forzado, ya que en general se encuentran en procesos de retorno y reubicación o han sido comunidades resistentes.

En este sentido, se mantiene el estancamiento en cuanto a la falta de compromiso de las entidades, claridad de las responsabilidades institucionales y deficiencias en la planeación sectorial e insuficiencia en la formulación de proyectos estructurados específicos para este tipo de demandas; no obstante de contar con los instrumentos y herramientas de planificación diseñados en los distintos planes se mantiene el divorcio frente a la formulación y los proyectos de inversión dispuestos para su implementación.

De esta forma, se genera una limitación de la gestión directa por parte de los entes territoriales locales, restándole eficacia y eficiencia a los procesos y escenarios de coordinación, más aun cuando su capacidad de respuesta institucional y presupuestal es restringida y presentan alta dependencia de la cofinanciación para la implementación de programas y proyectos definidos a nivel territorial y aunque cuentan con los planes formulados estos terminan siendo mecanismos de gestión inciertos, en últimas, se ven sometidos a hacer lobby y mantener los esquemas tradicionales de gestión para atraer la complementariedad y subsidiariedad del nivel departamental y nacional, o en el mejor de los casos para gestionar los limitados cupos dispuestos en los programas y proyectos nacionales definidos por las entidades del SNARIV, demostrando la persistencia de concentración y centralización de acciones.

Un caso particular es la implementación de programas de incentivos al retorno y la reubicación como el FEST del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y los esquemas especiales de acompañamiento EEA coordinado por el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, en donde los municipios se convierten en receptores pasivos de las determinaciones del nivel central o quedan condicionados a la fluctuación y decisiones de los operadores de los programas y proyectos o en el caso de los proyectos de vivienda porque requieren montos de inversión que superan la capacidad presupuestal local y dependen en alto grado de cofinanciación, pero que están sujetos a un esquema de oferta bajo el modelo subsidiado.

En cuanto a los retrocesos, si bien se muestran avances en los instrumentos de medición y evaluación, los mecanismos dispuestos para certificar a las entidades territoriales según su contribución al restablecimiento y el GED de la población desplazada, hace carrera más como un condicionante para mostrar resultados por desempeño en términos cuantitativos de cobertura e inversión que como un estímulo para la cualificación de los procesos bajo el **principio de la debida diligencia** y el cumplimiento cabal de las obligaciones en protección, respeto y garantía de derechos hasta agotar todas las acciones políticas, administrativas, económicas y jurídicas de manera eficaz y eficiente para tal propósito.

Los avances en el tema de complementariedad se presentan mediante mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios interadministrativos en cuanto a la complementariedad del nivel departamental se definieron estrategias de apoyo a la gestión territorial con la Unidad Móvil de Derechos Humanos que brindan acompañamiento permanente y asistencia técnica. La alianza del municipio de Medellín y los entes territoriales, con asistencia técnica y apoyo a la caracterización y cualificación de los sistemas de información y diagnóstico, la definición y suscripción de convenios interadministrativos para la implementación de programas y proyectos tendientes a garantizar el goce efectivo de derechos y el restablecimiento económico y social de la población desplazada y la recuperación territorial. Se rescata la vinculación de organismos internacionales de ACNUR y PNUD –presencia en los municipios de Granada, corregimiento de Santa Ana y Nariño predio rural reubicado de población desplazada en Los Arrayanes y La Argentina– en la ejecución de programas en el marco de la estrategia de soluciones sostenibles TSI.

En el componente de prevención y protección continúa la implementación del programa de desminado humanitario AICMA en los municipios de Argelia, Cocorná, Granada, Nariño, San Luis y Sonsón, con resultados como la certificación de los municipios de San Carlos y San Francisco como libres de sospecha de MAP, MUSE y AEI, y avances en la consolidación del control territorial por parte de la Fuerza Pública para la garantía de las condiciones de seguridad.

En el componente de atención y asistencia se mantiene el mejoramiento y adecuación de la oferta existente con la ampliación de coberturas en medidas asistenciales dirigidas al acceso a derechos básicos de identificación, reunificación familiar, salud, educación, alimentación y subsistencia mínima, así como acciones dirigidas para la recuperación territorial mediante el acondicionamiento de infraestructura de servicios y equipamientos colectivos, saneamiento básico, infraestructura educativa, adecuación de puentes y vías terciarias, principalmente.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

El componente de restablecimiento económico y social se desarrolla mediante la estrategia de Incentivo al Retorno y Reubicación (IRR) con la implementación de programas y proyectos de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA), concebidos estos como una estrategia que contribuye a la estabilización socioeconómica, el GED y la reparación simbólica de las víctimas del desplazamiento forzado, con un enfoque reparador y transformador, y mediante la implementación de convenios interadministrativos de las entidades territoriales con la Gobernación de Antioquia, Alianza Alcaldía de Medellín, la UARIV, el DPS, principalmente.

Rutas de atención y estrategias de publicidad y divulgación

En cuanto a las rutas de atención en el nivel territorial local, estas se establecen de acuerdo con los ejercicios de caracterización y diagnóstico surtidos en las oficinas y de las unidades de coordinación para la atención y reparación integral de las víctimas, bajo un modelo de remisión de casos para el acceso prioritario por demanda a los programas regulares de la política económica y social local o la remisión a la oferta intersectorial del SNARIV, a su vez, también realizan jornadas de capacitación sobre las rutas de atención establecidas de manera genérica por la UARIV para el tema de prevención, atención y asistencia y algunos municipios como Cocorná y Sonsón reportan la definición de protocolos de atención donde se identifican zonas de priorización para la intervención.

Como herramienta complementaria de apoyo a la gestión territorial, se cuenta con instrumentos de diagnóstico y caracterización para la definición e identificación de rutas de atención específicas con la Red para la Superación de la Pobreza Extrema juntos-unidos, que desarrolla mecanismos de remisión y seguimiento así como de planeación y ejecución conjunta con cada sector bajo un esquema de oferta por demanda, especialmente en materia de vivienda y generación de ingresos y programas sociales prestacionales complementarios de la oferta sectorial como MANA, RESA, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Almuerzos Servidos, De cero a siempre, acompañamiento técnico, programas del deporte y la cultura, entre otros. Igualmente, se cuenta el agendamiento para la aplicación del PAARI como herramienta de diagnóstico e identificación de rutas específicas de restablecimiento social y económico y de reparación, una vez garantizadas las medidas de asistencia y el goce efectivo de derechos mínimos universales.

La Ruta Integral de la Gobernación de Antioquia con la Bitácora implementa un sistema de seguimiento y la adopción de un instrumento de medición para remitir y gestionar acciones tendientes al GED.

Sin desconocer la importancia de estos instrumentos y procedimientos como herramientas de diagnóstico e identificación para avanzar en la adecuación de la oferta institucional tendiente a garantizar el acceso a derechos en el marco de la prevención y protección, atención, asistencia y estabilización, no se reportan montos de atención y metas cuantificables que permitan medir el impacto de los mecanismos de remisión y seguimiento y la adecuación de la oferta institucional frente al acceso gradual y progresivo para el restablecimiento pleno de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, particularmente en vivienda, tierras y generación de ingresos que permitan trascender el enfoque asistencialista y la dispersión de acciones y recursos.

Al respecto se viene presentando un desconcierto de las familias inscritas en la Red Unidos, porque manifiestan que solo se les ha adelantado procedimientos de diagnóstico con visitas domiciliarias donde los califican según logros identificados por los técnicos, y sin embargo, aunque no han sido restablecidos de manera plena en sus derechos básicos, ni han alcanzado la estabilización socioeconómica para garantizar su auto-subsistencia en condiciones de dignidad, están recibiendo diplomas que los gradúan por salir de la situación de pobreza extrema, certificándolos como superados en cuanto a condiciones de vulnerabilidad.

En el caso de los programas y proyectos a nivel local, es notorio que se mantiene el acceso preferente, prioritario y prevalente de la población desplazada bajo criterios de condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta según el enfoque diferencial en cuanto a personas con habilidades especiales, mujeres cabeza de familia, NNA y adultos mayores; sin embargo, aunque se presenta la ampliación de coberturas en términos cuantitativos de afiliación en los distintos programas, la población manifiesta deficiencias en cuanto a la prestación y calidad de los servicios en términos cualitativos, caso de atención a la tercera edad con la negación y dilación de entrega de subsidios de alimentación, en salud frente a medicamentos y remisión de atención a centros de mejor nivel, en educación con el cobro de cuotas para el pago de las manipuladoras del restaurante escolar, entre otros, y en los casos de los programas y proyectos de la oferta sectorial del SNARIV del nivel nacional, se mantiene la incertidumbre frente a los procedimientos de calificación y selección de beneficiarios, en tanto, las entidades territoriales remiten las bases de datos de caracterización de población objeto de atención para los procesos de postulación y preinscripción y las entidades del SNARIV surten el proceso de identificación y selección final de los beneficiarios para los cupos dispuestos, aunque la mayoría son limitados frente a la demanda.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Frente a esta situación se han presentado retrocesos, a causa de deficiencias e irregularidades administrativas que en ocasiones se les carga, no solo a las entidades que tienen que asumir los riesgos frente a una crisis de legitimidad y dar cuenta por la expectativa de atención generada en los procesos de preinscripción frente a quienes no accedieron a un cupo, sino también, sobre las mismas víctimas, en tanto se presentan casos irregulares en la selección, que una vez identificado el error administrativo, frente a la asignación del beneficio a quienes no cumplen los criterios de selección establecidos por la entidad, por ejemplo, la duplicidad en la atención, presentar irregularidades en el RUV, no estar domiciliado en el municipio, entre otros, son retirados de los programas y proyectos sin consideración alguna del principio rector de la buena fe y del principio de favorabilidad y sin que medie el derecho del debido proceso con el ejercicio cabal del derecho a la defensa y a la contradicción.

En relación con las situaciones surtidas en el desarrollo de los programas definidos en el marco de los Incentivos al Retorno y la Reubicación IRR como los esquemas especiales de acompañamiento EEA de la UARIV del municipio de Granada, que tras año y medio y una vez reconocido el derecho, son retirados 19 hogares del programa aduciendo duplicidad en la atención, y en el caso de Familias en su Tierra (FEST) que seleccionó beneficiarios que no aparecían en el RUV o que no vivían en el municipio, o en el caso de los subsidios de vivienda que en algunos casos presentan duplicidad.

Comités Territoriales de Justicia Transicional

En cuanto a la operatividad de los escenarios de los comités territoriales de justicia transicional (CTJT) como instancias establecidas por la ley para la definición, ejecución evaluación y seguimiento de la política pública de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado.

En términos generales, se mantiene en general el cumplimiento de cronogramas de sesiones ordinarias, debido a se presentan avances de programas y proyectos en ejecución, monitoreo de la situación de orden público y se discuten temas coyunturales, a estos espacios concurren los enlaces de las diferentes entidades, especialmente, del SENA, la UARIV, el DPS, Gobernación de Antioquia, Fuerza Pública Policía y Ejército, y son por lo regular precedidos por el alcalde o alcaldesa. En cuanto a los subcomités temáticos, estos se encuentran constituidos formalmente; sin embargo, no son operativos y en la mayoría de los municipios son inactivos.

Una situación a resaltar tiene que ver con las sesiones extraordinarias de los CTJT que por lo general son convocadas por solicitud de las entidades del SNARIV cuando se

tienen que tratar asuntos importantes referentes a la implementación de programas y proyectos o para la aprobación de planes, aunque sin contemplar los tiempos reglamentarios que permitan la asistencia de todas las entidades o sin garantías a la información, clara y oportuna a los representantes de las víctimas para que puedan tener incidencia en la toma de decisiones, restando garantías a la participación y al control social.

3.4 Análisis de la articulación entre las políticas territoriales de atención a la población desplazada.

En el marco de la política pública local según valoración de los Planes de Desarrollo Municipal Económico y Social, Ley 152 de 1994, para la vigencia 2012-2015.

La revisión de los instrumentos parte de reconocer el esfuerzo de las administraciones municipales en avanzar en la articulación de diferentes instrumentos –pese a los desajustes temporales de los procesos de planificación en sus fases de diagnóstico, formulación e implementación–, en tanto, el proceso de formulación de los distintos Planes de Desarrollo Municipal, para su aprobación, si bien, inicialmente incorporaron los avances de los PIU, de los planes de Prevención y Protección, de los Planes de Contingencia, de los Planes de Retorno y Reubicación y otros sectoriales existentes, todos surtieron los procesos de actualización y ajuste al nuevo periodo administrativo de manera posterior; igualmente sucedió con los Planes de Acción Territorial (PAT) que en su mayoría están vigentes desde el 2013, de este modo se revirtió el proceso de planeación mediante la adecuación de estos planes a los presupuestos establecidos de manera previa en los diferentes planes de desarrollo.

Por lo tanto, en términos generales, el análisis comparativo da cuenta de la coherencia en cuanto a los componentes programáticos en su definición y ajuste, lo que ha permitido darle salida e incorporar, de forma genérica en la oferta de los programas regulares, dentro de las líneas estratégicas programáticas por sectores de los Planes de Desarrollo Económico y Social, a los componentes de prevención y protección, atención y asistencia y estabilización social y económico, mediante la definición de acciones en programas y proyectos tendientes a aportar al restablecimiento y el goce efectivo de los derechos de la población víctima.

Sin embargo, en términos presupuestales, se presentan inconsistencias e imprecisiones, pues la disponibilidad presupuestal en la mayoría de los casos, para darle salida a las acciones programáticas planteadas es limitada, dejando entrever el cumplimiento a formalismos de requerimientos de ley que no tienen salida presupuestal en la mayoría

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

de los casos porque, tienen alta dependencia de fuentes de cofinanciación, poca destinación en cuanto a recursos propios, y alta financiación del Sistema General de Participación dentro de la fuente de otros sectores de libre inversión, especialmente, la atención se establece a través de los componentes dirigidos a población vulnerable donde se inscriben la mayoría de los programas y proyectos dirigidos a la atención de víctimas y población desplazada.

Los instrumentos de planeación establecidos para la coordinación y articulación de la apuesta institucional, en los planes de Retorno y Reubicación se fundamentan en ejercicios de diagnóstico y caracterización de necesidades y ofertas, que avanzan hasta la proyección de recursos de financiación, pero que adolecen de definición de programas y proyectos específicos, cronogramas de ejecución, responsables y apropiaciones presupuestales para su implementación, debido a que no aparecen de forma explícita los compromisos institucionales, convirtiéndose de esta forma en un instrumento de gestión incierta, igualmente, sucede con los Planes de Acción Territorial (PAT), los cuales, aunque existen formulados para todos los municipios en todos los casos los presupuestos para su implementación, exceden las capacidades presupuestales locales y son altamente dependientes de la complementariedad y subsidiariedad de los demás niveles intergubernamentales y sectoriales.

Tabla 16. Proyecciones presupuestales

| No. | Municipio | Proyección presupuestal de ejecución de los Plan de Retorno y Reubicación (PRR) | Proyección presupuestal del Plan de Acción Territorial (PAT) |
|-----|---------------|---|--|
| 1 | Argelia | | 3.076.247.026 |
| 2 | Cocorná | 76.513.753 | 135.676.359 |
| 3 | Granada | 96.198.628.805 | 14.449.215 |
| 4 | Nariño | | 13.071.500.000 |
| 5 | San Carlos | 177.984.152.001 | 196.247.154 |
| 6 | San Francisco | 2.056.398.685 | 115.433.505 |
| 7 | San Luis | | 115.432.505 |
| 8 | San Rafael | 198.616.705.629 | 64.755.136.641 |
| 9 | Sonsón | 11.614.970 | 124.557.928 |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

Los avances en la implementación se han dado por vía de ejecución del Plan de Desarrollo en cuanto a los derechos básicos atendidos con la oferta regular de los programas sociales y la ejecución de algunos proyectos en el marco de la complementariedad con el nivel intergubernamental e intersectorial del SNARIV.

- Programa Retornar es Vivir Fase I y II para la vigencia del 2009 al 2011 desarrollado en el marco de la estrategia de Centro de Coordinación de la Acción Integral que atrajo bajo un *esquema de demanda* la oferta sectorial de los programas regulares de política social dirigidos a sectores vulnerables, para contrarrestar las dimensiones de la pobreza con un *esquema subsidiado* y la entrega del incentivo Paquete del Retorno.
- Programas de Retorno al Oriente y Retornos Familiares liderados por la Alianza Medellín-San Carlos en el marco del artículo 7° de la Ley 1190 de 2008 para la vigencia del 2010-2011 que iniciarían con la oferta de subsidio al traslado, la atención psicosocial y la entrega del kit agropecuario como estrategia de incentivar el retorno con una cobertura inicial de **285** hogares atendidos en retornos individuales y **316** en retornos colectivos en los componentes de vivienda y generación de ingresos, y que posteriormente se extendería hacia otros municipios del oriente antioqueño y ampliaría la oferta en la formulación de planes productivos, de generación de ingresos y de vivienda.
- El Incentivos al Retorno y la Reubicación (IRR) con el programa Familias en su Tierra (FEST) del DPS para la vigencia 2012-2014 con una cobertura de **11.517** hogares atendidos en las Fases I, II y III.
- Convenios interadministrativos de atención bajo el modelo de esquemas especiales de acompañamiento como el Convenio 1510 de agosto del 2012 entre la Alcaldía de San Carlos y la UARIVA en los componentes de generación de ingresos y vivienda con una cobertura de **320** hogares atendidos.
- El Plan Choque estrategia conjunta entre la Gobernación con la intervención de diferentes entidades del SNARIV dirigida al tema de formalización y titulación de la tierras acompañado y de subsidios de vivienda reporta la entrega de 750 títulos rurales y 110 formalizaciones en los municipios de Cocorná, San Francisco y San Carlos, y presencia en San Luis, San Rafael y Granada.
- Subvención entre la Gobernación de Antioquia y la Unión Europea en programas de iniciativas productivas rurales y obras de infraestructura comunitaria con **228** hogares atendidos.
- La Ruta Integral en octubre del 2013 de la Gobernación de Antioquia, acompañamiento psicosocial, organizativo, el asesoramiento en reconstrucción del proyecto de vida y la gestión para atraer la oferta intersectorial en aras de contribuir al restablecimiento de derechos con una cobertura de **1.029** hogares atendidos.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Convenio 1616 de junio del 2014, articulación y coordinación interinstitucional Gobernación de Antioquia, UARIV, Alcaldía de Medellín y Alcaldías de Granada, San Francisco, San Luis y San Rafael en la implementación del programa "Volver al Hogar" con los componentes de intervención psicosocial y comunitaria, generación de ingresos y reducción de carencias habitacionales con una cobertura de **205** hogares atendidos.
- El SENA con la estrategias de formación para el trabajo, formación complementaria, emprendimientos, fondo emprender e intermedio laboral en la promoción de operarios, técnicos, tecnólogos y cursos complementarios, este último con mayor demanda en los municipios para un total de 5.036 matriculados asistentes.
- La UARIV con el cierre a octubre de 2014 de entregas de **AHE** por un valor total de **\$1.787.065.000** reportados por la UARIV y una cobertura promedio de atención para los nueve municipios focalizados de unos **13.500 hogares**.

Igualmente para todos los municipios se cuenta con Planes de Prevención y Planes de Contingencia, sin embargo, estos no son muy operativos y carecen de actualización y presupuesto asignado.

3.5. Análisis de la gestión presupuestal: asignación del presupuesto a la política de atención al desplazamiento vigencia 2012-2015.

De acuerdo con la información suministrada, se evidencia que las presupuestales presentadas para la atención a la población desplazada son en su mayoría partidas globales, estableciendo de manera genérica la atención a población víctima del conflicto en programas y proyectos dispuestos en las políticas sociales y de atención a la población vulnerable.

Con respecto a la oferta específica, especialmente para el restablecimiento y la estabilización socioeconómica, es altamente dependiente de recursos de cofinanciación, en este sentido, los entes territoriales en conjunto manifiestan insuficiencia presupuestal para responder a la demanda, y en los casos de Granada, Cocorná, San Francisco y San Luis, han declarado la emergencia por retornos, dada su incapacidad para garantizar la atención, y demandan al Gobierno nacional la entrega de recursos con destinación presupuestal específica para la atención a víctimas que ingresen directamente al municipio.

A continuación se presentan los cuadros resumen de los Planes de Desarrollo Municipal por municipio, discriminando programas y proyectos dispuestos para la atención a víctimas del conflicto y población desplazada.

Tabla 17. Municipio de Argelia

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE ARGELIA "MANOS LIMPIAS ADMINISTRACIÓN SEGURA" 2012 2015 | | | |
|---|---|---|--|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea Estratégica 1. Desarrollo Social Sector Población Vulnerable, Víctimas. | <ul style="list-style-type: none"> • Protección a la restitución de tierras. • Revisión y ajuste del Acuerdo 12 de 2010. Implementación de política pública. • Atención psicosocial permanente a la población. • Asistencia a víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011). • Fortalecimiento y acompañamiento psicosocial a la mujer cabeza de familia. • Capacitación y orientación para mitigar el analfabetismo. • Construcción de viviendas nuevas para población en familias vulnerables, zona urbana. • Construcción de viviendas nuevas para población en familias vulnerables, zona rural. | (Componente de víctimas) \$937.000 (Componente de vivienda PD) \$3.630.000 (Total General) \$4.567.000 | (Componente de víctimas) <ul style="list-style-type: none"> • Otros sectores de libre inversión SGP 48%. • Municipio 3,4%. • Cofinanciación 87,5%. • Otros 4,2%. (Componente de vivienda PD). <ul style="list-style-type: none"> • Otros sectores libre inversión SGP 15,9%. • Cofinanciación 84%. |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de Argelia "Manos Limpias Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 18. Municipio de Cocorná

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE COCORNÁ "COCORNÁ PARA TODOS, PRIMERO LA EDUCACIÓN" 2012-2015 | | | |
|--|--|---|---|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea 2. Salud y Protección para todos. Componente 3 Víctimas. | <ul style="list-style-type: none"> Programa de Atención Integral y Reparación a las Víctimas. <ul style="list-style-type: none"> - Registro Único de Víctimas. - Mantenimiento de las bases de datos del RUV con enfoque diferencial. - Conformación del Comité Territorial de Justicia Transicional. - Mesas de participación ciudadana y articulación institucional. - Actualización del PIU y articulación a la nueva Ley de Víctimas. Programa Integral de las Víctimas y Reconciliación. <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar e implementar estrategias desde lo simbólico fortaleciendo la reconciliación. Programa de Atención Humanitaria de Emergencia. <ul style="list-style-type: none"> - Atención integral a la población víctima del conflicto armado, según términos de ley. Programa de Retorno y Reubicación para las Víctimas del Conflicto Armado. <ul style="list-style-type: none"> - Familias en su Tierra y Retornar es Vivir. (1.500 familias retornadas y reubicadas). - Estrategia de Red Juntos que cubre 714 familias correspondientes al 72% de las 988 caracterizadas. - Inclusión de 333 familias en Familias en Acción - Mejoramiento de vivienda para población víctima zona urbana 40 soluciones. - Mejoramiento de vivienda para población víctima zona urbana 50 soluciones. - Apoyo a proyectos de VIS para población víctima - Construcción de vivienda en sitio propio para población víctima. - Gestionar la implementación de la política de PROVISAME (Promotores de Vida y Salud Mental). - Apoyo a los grupos de organizaciones de víctimas. ADOMAC, OASIS, AUVIC, ASODESPO. - Apoyo a los proyectos productivos ya existentes. | SIN DATO. (No suministró información del tema presupuestal, solo entregó el componente programático del Plan de Desarrollo). | SIN DATO. (No suministró información del tema presupuestal, solo entregó el componente programático del Plan de Desarrollo). |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de Cocorná "Manos Limpias Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 19. Municipio de Granada

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE GRANADA "TEJIENDO TERRITORIO PARA VIVIR EN COMUNIDAD" 2012-2015 | | | |
|---|---|-------------|---|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea 1. Desarrollo humano y social" | POBLACIÓN VÍCTIMA <ul style="list-style-type: none"> • Registro y gestión de información. • Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información. • Estructuración e implementación del Comité Municipal de Justicia Transicional mediante acto administrativo. • Fortalecimiento y articulación Interinstitucional para atención a víctimas. • Facilitar la participación de las organizaciones de Víctimas en las mesas del Comité de Justicia Transicional. • Atención humanitaria y funeraria a víctimas del conflicto armado. • Alianzas interinstitucionales de los diferentes niveles del Gobierno y entidades privadas de todo orden para procesos de retorno y reubicación de Víctimas con enfoque de derechos. • Acompañamiento psicosocial a las víctimas del conflicto. • Construcción de un proceso de memoria histórica, incluyendo el corregimiento de Santa Ana, partiendo de la experiencia del Salón del Nunca Más. | 252.000 | <ul style="list-style-type: none"> • Recursos propios 25,5%. • Otros sectores de libre inversión SGP 68,2%. • Otros. 6,3%. |
| Educación | <ul style="list-style-type: none"> • Atención a la población con necesidades educativas especiales. (Atender el 100% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar con necesidades educativas especiales, incluyendo víctimas). | 20.000 | Otros sectores de libre inversión del SGP. |
| Población vulnerable | <ul style="list-style-type: none"> • Orientación y apoyo para la estructuración y desarrollo de proyectos productivos para mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto de la zona urbana y rural del municipio. | 36.000 | Otros sectores de libre inversión del SGP. |
| Desarrollo económico | <ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la tierra y a los proyectos productivos por parte de la población víctima. - Orientación a la población en los procesos de restitución de tierras. - Formulación y desarrollo de proyectos productivos que permitan el autosostenimiento de los hogares de las familias víctimas retornadas o reubicadas. - Establecimiento de huertas escolares y caseras con alimentos de canasta básica que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población víctima. - Promover la productividad y la competitividad agropecuaria bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental, vinculando de manera prioritaria a la población víctima. | 108.400 | Otros sectores de libre inversión del SGP con recursos propios. |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE GRANADA "TEJIENDO TERRITORIO PARA VIVIR EN COMUNIDAD" 2012-2015 | | | |
|---|--|---|---|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Medio Ambiente y territorio. (agua y saneamiento básico) | <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la prestación de los servicios, que beneficien directamente a las víctimas que retornen o se reubiquen en sus territorios, en concordancia con los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. - Rehabilitar los acueductos veredales en las cuencas del municipio. - Continuar la ejecución de la II etapa de rehabilitación del acueducto de Santa Ana. | 200.000 | Sistema General de Participación 100%. |
| Transporte | <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la infraestructura vial y equipamientos para la prestación de los servicios que beneficien directamente a las víctimas que retornen o se reubiquen en sus territorios, en concordancia con los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. - Recuperar 145 kilómetros de infraestructura vial. - Recuperar los equipamientos para la prestación de los servicios de educación y salud en las veredas de las cuencas del municipio afectadas por el conflicto y el desplazamiento. | 340.000 | Recursos propios 26,6% otros sectores libre inversión Sistema General de Participación 46,6% transferencias del sector de energía 26,6% y recursos propios. |
| Vivienda | <p>Vivienda digna para las familias del municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adecuación, mejoramiento y saneamiento básico de vivienda urbana y rural para la población víctima del conflicto. - Construcción de vivienda para población víctima del conflicto armado. - Reconstrucción de viviendas para la población víctima del conflicto en procesos de retorno y reubicación. - Titulación y legalización de predios de propietarios víctimas del conflicto | 357.700 | <ul style="list-style-type: none"> • Recursos propios 29,2%; otros 70,7%. • Transferencia del sector energético 100%. • SGP de libre inversión 100%. • SGP de libre inversión 100%. |
| Gobierno y Convivencia Ciudadana (Justicia). | <ul style="list-style-type: none"> • Orientación e información a las comunidades para prevenir y mitigar situaciones de violencia que causen desplazamiento. - Realizar 12 jornadas de orientación y capacitación a la población sobre derechos humanos y los mecanismos jurídicos e institucionales para afrontar las situaciones de riesgo frente a la violencia y conflicto. • Protección de la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de las víctimas. - Mantener y desarrollar planes de contingencia por parte de la fuerza pública para garantizar la seguridad y la convivencia. - Desarrollar acciones para preservar y proteger la integridad personal y evitar que se vulnere la seguridad e integridad de las víctimas. | 90.000 | Recursos propios 100%. |
| Nota | <p>El ítem de víctimas aparece con un presupuesto específico de \$252.000, y se encuentra incluido en el componente de población vulnerable con un presupuesto de \$1.313.000, contenidos ambos en la Línea 1. Desarrollo social y humano con un monto total de \$14.680.054 dentro del plan de desarrollo que asciende a un presupuesto de \$21.132.194.</p> <p>Sin embargo, al revisar el plan en su conjunto se encuentra inversión en programas y proyectos dirigidos a víctimas del conflicto y del desplazamiento forzado en otros componentes de las diferentes líneas estratégicas del plan.</p> | (Inversión en diferentes componentes) \$1.404.100 | |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de Granada "Manos Limpias, Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 20. Municipio de Nariño

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE NARIÑO "POR UN CAMBIO CON IGUALDAD " 2012-2015 | | | |
|---|---|---|--|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea 1 Nariño Social con enfoque diferencial y de derechos. Dimensión del desarrollo integral que atiende: socio cultural y poblacional. | <p>Programa de Atención Integral y Reparación a Víctimas. (Atención a la población en situación de víctimas)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retornar es Vivir. - Familias en su Tierra. - Acompañamiento y autogestión de las organizaciones víctimas constituidas en el municipio. - Apoyar la Población Vulnerable, Mediante la Articulación de Acciones de los Diferentes Sectores (Apoyo a la Red para la Superación de la Pobreza extrema RED UNIDOS). - Elaboración Proyectos Productivos para la Población Víctima. - Actualización del PIU para la población desplazada. - Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información. - Comités Territoriales de Justicia Transicional. - Orientación, Acompañamiento y Fortalecimiento en la Construcción de Proyectos Productivos que beneficien la Población más pobre y vulnerable de la Zona Rural y que ayuden al mejoramiento de la Seguridad Alimentaria (SAN) a esta Población. - Ayuda humanitaria de emergencia y transición. | SIN DATO. (No suministró información del tema presupuestal, solo entregó el componente programático del plan de desarrollo). | SIN DATO (No suministró información del tema presupuestal, solo entregó el componente programático del plan de desarrollo). |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de Nariño "Manos Limpias, Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 21. Municipio de San Carlos

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SAN CARLOS "UNIDOS CONSTRUYENDO EL SAN CARLOS QUE QUEREMOS" 2012-2015 | | | |
|--|--|-------------|--|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea estratégica 3 inclusión social | <ul style="list-style-type: none"> Dignificación del Hábitat de la Población Vulnerable y Víctima del Conflicto Armado. <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de vivienda nueva urbana. - Construcción de vivienda nueva rural y corregimientos. - Habilitar suelo para vivienda de interés social. Reubicación de viviendas en zona de alto riesgo no mitigable o afectación de la Ola Invernal. <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de vivienda urbano. - Mejoramiento de vivienda rural y corregimientos. Legalización y Titulación de predios de vivienda. | 1.175.848 | <ul style="list-style-type: none"> Recursos Propios 13,3%. Recursos Crédito 4,6%. Regalías Energía. (Art.5 Ley 93/94). 79%. |
| | <ul style="list-style-type: none"> Años con vida • Adulto mayor, "Volver a la raíz familiar y productiva". Programa de protección social (PPSAM). Juan Luis Londoño de la Cuesta. Sede social "años con dignidad" centro vida. Centro del CBA - Divina Providencia. Centro vida. Mes del adulto mayor. Para dignificar la vida. Semana de la esperanza y la superación. Mujeres constructoras de paz. Mujeres San Carlitanas en la política pública. Mujeres víctimas del conflicto armado forjadoras de desarrollo. Asociatividad de la mujer. <ul style="list-style-type: none"> - Motivar en las mujeres sancarlinas una vida libre de violencia intrafamiliar. - Bono al desempleo. Plan de contingencia desplazados. Titulación de predios. Alivios tributarios. Unidad de atención a víctimas. Centro de acercamiento para la reconciliación y reparación (CARE). Familias en Acción. Implementación plan estratégico de desminado. Atención humanitaria y funeraria a víctimas del conflicto armado. Base de datos de las familias víctimas. Red Unidos. Familias en su Tierra. Retorno a la Alegría. Actualización PIU. Línea base de la población resistente. Comité territorial de justicia transicional. Plan de acción para la atención de la población víctima con medidas de satisfacción. Oferta institucional. Apoyo a los centros regionales de atención a la población víctima. Levantamiento de índices de reconciliación. Reparación colectiva. • Museo de la memoria. | 3.349.943 | <ul style="list-style-type: none"> Recursos propios 3%. Regalías 58%. Estampillas 38. |

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SAN CARLOS "UNIDOS CONSTRUYENDO EL SAN CARLOS QUE QUEREMOS" 2012-2015 | | | |
|--|--|--|---|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea Estratégica 4 infraestructura para el desarrollo económico y ambiental | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo rural sostenible para la población víctima del conflicto armado y vulnerable. Fortalecimiento y acompañamiento a las asociaciones de productores del municipio. Articular asociaciones de productores agropecuarios del municipio con asociaciones y comités de orden regional, departamental y nacional. Formular y gestionar alianzas productivas, proyectos de cofinanciación y transferencia de tecnología. Innovación y transformación de los productos agropecuarios mediante el fortalecimiento agroindustrial y comercial. Asesoría y acompañamiento a los productores del municipio para el acceso a créditos agropecuarios buscando tecnificar sus sistemas productivos. Soberanía alimentaria para las familias campesinas del municipio. Proyectos productivos para la generación de ingresos a las familias campesinas. Apoyo a la producción agropecuaria del municipio. Sanidad animal y vegetal en la producción agropecuaria del municipio. Implementación de programas de educación formal y no formal para el sector agropecuario y agroindustrial. Gestionar la participación empresarial de las instituciones asentadas en el municipio con corresponsabilidad social para fortalecer el desarrollo económico de los productores agropecuarios de la zona. Fortalecimiento y potenciación del consejo municipal de desarrollo rural. Reactivación e implementación de la zona de distrito agrario municipal. Presentar propuestas al INCODER para adjudicación de predios baldíos para implementar proyectos productivos agropecuarios. Giras formativas. | 3.626.834 | <ul style="list-style-type: none"> Sistema General de Participación 2,9%. Regalías 97%. |
| Nota | El plan de desarrollo el municipio de San Carlos tiene un presupuesto Total de \$50.608.672. La inversión en víctimas del conflicto sumando los diferentes componentes dentro del plan corresponde al 16%. | (Inversión total en diferentes componentes) \$8152625,05. | |

Fuente: Plan de desarrollo municipio de San Carlos "Manos Limpias, Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 22. Municipio de San Francisco

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO "SAN FRANCISCO CON OPORTUNIDAD PARA TOD@S" 2012-2015 | | | |
|---|---|-------------|--|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea 1. Integración y articulación del municipio. Componente red vial municipal. | <ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación de la vía Cañada Honda-Boquerón como apoyo al Plan Retorno de la población desplazada. Mantenimiento a los caminos veredales del municipio y el corregimiento de Aquitania dos veces al año, como apoyo a los procesos de retorno de poblaciones desplazadas y convenios con las JAC como mecanismo para generación de empleo con mano de obra de las comunidades. Gestión para la apertura de la vía La Hinojosa-La Fe del corregimiento de Aquitania como apoyo al Plan Retorno de la población desplazada. | 1.310.310 | <ul style="list-style-type: none"> SGP 7,8% COFINAN 78%. SGP 66% COFIN 22%. -Otros 11%. SGP 100%. |
| Componente Servicios Públicos. Programa San Francisco Electrificado. | <ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica a las veredas, la Floresta, el Portón, Guacales, Boquerón, Tagual, Rancho largo, La Maravilla, la Eresma, Jardín, Porvenir, El Castillo Venecia como apoyo al Plan Retorno de la población desplazada. Electrificación de las veredas San Pedro, La Holanda, La Hinojosa, Los Yerbales como apoyo al Plan Retorno de la población desplazada. | 2.104.922 | <ul style="list-style-type: none"> SGP 1,8% Cofinanciación 86,7% Otros 11,5% SGP 0,8% Cofinanciación 84,9% -Otros 14,1%. |
| Vivienda | <ul style="list-style-type: none"> Verificación de vulnerabilidad y de las familias y construcción en sitios aptos, de vivienda para comunidades víctimas del desplazamiento, vulnerables, de bajos recursos con énfasis en un 30% de familias articuladas a la Red Unidos, en la zona urbana del municipio de San Francisco. Verificación de vulnerabilidad y de las familias y construcción en sitios aptos, de vivienda para comunidades víctimas del desplazamiento, vulnerables, de bajos recursos con énfasis en un 30% de familias articuladas a la Red Unidos en la zona rural del Municipio de San Francisco y Corregimiento de Aquitania. Verificación de vulnerabilidad y de las familias y mejoramiento de vivienda para comunidades víctimas del desplazamiento, vulnerables, de bajos recursos con énfasis en un 30% de familias articuladas a la Red Unidos, en la zona urbana del municipio de San Francisco. Verificación de vulnerabilidad y de las familias y mejoramiento de vivienda para comunidades víctimas del desplazamiento, vulnerables de bajos recursos con énfasis en un 30% de familias articuladas a la Red Unidos, en la zona rural del municipio de San Francisco. | 4.284.928 | <ul style="list-style-type: none"> SGP 1,1% - Cofinanciación 93,6% - Otros 5,2%. SGP 1,0% - Cofinanciación 89% - Otros 9,8%. SGP 12,3% - Cofinanciación 87,6%. SGP 12,3% - Cofinanciación 87,6%. |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de San Francisco "Manos Limpias, Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 23. Municipio de San Luis

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SAN LUIS "CON PROYECCIÓN A LA COMUNIDAD" 2012-2015 | | | |
|---|---|--|---|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea 1. Desarrollo humano integral | Salud con dignidad y respeto <ul style="list-style-type: none"> Cobertura Universal en Régimen Subsidiado con atención preferencial a población víctima de la violencia Atención a víctimas de MAP, MUSE y AEI. | 14.642.930 | Propios 5% - SGP 60% - Cofinanciación 35%. |
| Línea 2. Inclusión y participación social | Compromiso en la garantía de los derechos de la población víctima, ajuste y promoción de la política pública de atención a víctimas. <ul style="list-style-type: none"> Plan de acción para establecer medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado. Creación del CTJT y Mesas de Participación de Víctimas. Apoyo al desarrollo de proyectos sostenibles con población desplazada. Apoyo a la creación del Centro de la Memoria Histórica y Acciones de Reparación Simbólica. Plan de Prevención e Intervención ante el riesgo de reclutamiento forzado de NNNA por grupos armados ilegales. | 1.040.015 | Propios 20%- SGP 47% - Cofinanciación 32%. |
| Línea 3. Fortalecimiento y transparencia institucional | <ul style="list-style-type: none"> Plan Municipal de Prevención y Atención de MAP, MUSE y AEI. Construcción de viviendas urbanas y rurales para población desplazada o víctima del conflicto. Mejoramiento de vivienda rural y urbana | 61.116 | SGP 59,1% - Otros 40,8%. |
| | | 5.016.636 | SGP 0,8% - Cofinanciación 92% - Otros 6,5%. |
| | | 1.016.162 | SGP 37% - Cofinanciación 45% - Otros 17%. |
| Nota | El Plan de Desarrollo el municipio de San Luis tiene un presupuesto total de \$43.265.729. La inversión en víctimas del conflicto sumando los diferentes componentes dentro del plan corresponde al 50.53%. | (Inversión total en diferentes componentes) \$21864251 | |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de San Luis "Manos Limpias, Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 24. Municipio de San Rafael

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SAN RAFAEL "UNIDOS CONSTRUYENDO DESARROLLO" 2012-2015 | | | |
|--|--|---|---|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Programa estratégico 3.3 – Programa para la inclusión social y la reconciliación | Este programa busca hacer un seguimiento a la implementación de todos los programas estratégicos pero con un enfoque diferencial, buscando direccionar los servicios que prestan los diferentes proyectos a la población de víctimas y a la población en pobreza extrema como beneficiarios; para lo cual este programa se articulará de manera constante con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y la Red Unidos del Departamento de la Prosperidad Social (DPS). Adicionalmente se brindará asistencia humanitaria, gestión para el acompañamiento municipal en retorno, restitución de tierras y proyectos productivos; así como propender por el aumento de personal especializado en desminado humanitario para avanzar en dicha actividad en veredas identificadas en los 6 municipios de la fase uno del megaproyecto Retornar es Vivir; cualificar a enlaces de minas de los municipios para replicar los protocolos de gestión del riesgo. Homologar-fomentar esquemas de rehabilitación y atención psicosocial para las víctimas y sus grupos familiares. | SIN DATO. (No suministro información del tema presupuestal, solo entregó el componente programático del plan de desarrollo). | SIN DATO. (No suministró información del tema presupuestal, solo entregó el componente programático del plan de desarrollo). |
| | <ul style="list-style-type: none"> 3.3.1 – Programa de Atención y asistencia a las víctimas. - Proyecto de acompañamiento e implementación de procesos de retorno y reubicación para las víctimas. - Proyecto para la Implementación de una ruta de atención a víctimas. - Proyecto de Acción integral contra MAP y MUSE. | SIN DATO. | SIN DATO. |
| | <ul style="list-style-type: none"> Subprograma 3.3.2 – Programa de implementación, seguimiento y monitoreo a la atención a población de víctimas. - Proyecto de Implementación de un sistema de monitoreo y evaluación a la prestación de servicios integrales a las víctimas del conflicto. | SIN DATO | SIN DATO |
| | Construcción de vivienda nueva | 2.742.000.000 | SIN DATO |
| | Mejoramiento de vivienda | 30.000.000 | SIN DATO |
| | Titulación y legalización de predios | 10.000.000 | SIN DATO |
| | | 2.782.000.000 | SIN DATO |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de San Rafael "Manos Limpias, Administración Segura" 2012-2015.

Tabla 25. Municipio de Sonsón

| PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SONSON "SONSON COMPROMISO PARA TODOS" 2012-2015 | | | |
|--|--|---|-------------------------|
| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMAS Y PROYECTOS | PRESUPUESTO | FUENTES DE FINANCIACIÓN |
| Línea estratégica 6 Sonsón un territorio con equidad e inclusión social | 6.2.1.2 Gestión de acceso a la vivienda nueva o usada para damnificados y víctimas y población en general. | 700,00 | SIN DATO |
| | 6.7.1.1 Implementación del plan para la atención y reparación integral a las víctimas. <ul style="list-style-type: none"> Revisión y ajuste PIU. Instalación Comité Territorial de Justicia Transicional. Fortalecimiento de la mesa municipal de víctimas. Atención a la población desplazada. Elaboración plan de acción. | 80.000 | SIN DATO |
| | 6.7.1.2 Implementación de una ruta de atención a víctimas. <ul style="list-style-type: none"> Articulación de actores en instituciones relacionadas con la atención a víctimas en el municipio. Diseño de la ruta de atención a víctimas y realización de ajustes institucionales que permitan su implementación. | 40.000 | SIN DATO |
| | 6.7.1.3 Atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado –Provisame . <ul style="list-style-type: none"> Formación de promotores de vida y salud mental. Desarrollo de atención psicosocial a víctimas. | 40.000 | SIN DATO |
| | 6.7.1.4 Recuperación de la memoria histórica del conflicto armado. <ul style="list-style-type: none"> Construcción de una propuesta de reconstrucción de la memoria histórica del conflicto armado con la participación de las víctimas, las organizaciones sociales y los actores institucionales del municipio. Apropiación social del proyecto de memoria. | 80.000 | SIN DATO |
| | 6.7.1.5 Acción integral contra MAP. <ul style="list-style-type: none"> Educación en prevención. Acompañamiento a víctimas. Gestión de la información para identificación de zonas minadas y gestión del desminado humanitario y militar. | 60.000 | SIN DATO |
| | 6.7.1.6 Apoyo a los procesos de retorno y restitución de tierras. <ul style="list-style-type: none"> Identificación de territorios libres de MUSE y MAP. Realización de gestión para los procesos de retorno. Apoyo a los procesos de restitución de tierras. | 34.000 | SIN DATO |
| NOTA | El Plan de Desarrollo del municipio de Sonsón tiene un presupuesto total de \$95.211,00. | (Inversión total en diferentes componentes) | \$1.034,00 |

Fuente: Plan de desarrollo del municipio de Sonsón "Manos Limpias, Administración Segura" 2012 2015.

3.6. Análisis de la participación efectiva de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) y Organizaciones de Víctimas (OV) en las políticas de atención a población desplazada

En el tema de la participación de las víctimas en el diseño e implementación de la política pública, como avances en el tema de la participación es que se mantiene el esquema de los presupuestos participativos para los temas de rehabilitación territorial en el marco de procesos de retorno y reubicación, en la definición de presupuestos administrados por la Juntas de Acción Comunal (JAC), quienes ejecutan pequeños proyectos de adecuación de caminos, obras de saneamiento básico, mejoramiento de infraestructura y equipamientos colectivos, entre otras.

Igualmente, se han venido estableciendo escenarios de participación por las distintas entidades que integran el sistema a través de los comités de impulso a diferentes iniciativas, como la formulación de planes de retorno y reubicación, de reparación Colectiva, de implementación de programas como el de Familias en su Tierra (FEST), Volver al Hogar, Ruta Integral, Programa de Formador de Formadores para las medidas de reparación simbólica y reconstrucción de la verdad y la memoria histórica, entre otras. Si bien se han desarrollado procesos de capacitación al fortalecimiento organizativo, para el empoderamiento mediante estrategias de trabajo asociativo y desarrollo del capital social y de atención psicosocial y orientación jurídica y de los beneficiarios de dichas iniciativas, esta dispersión ha generado rezagos en los procesos de movilización colectiva frente a la participación y el control social de la implementación y diseño de la política pública, toda vez que en la mayoría de los casos son procesos coyunturales que dependen de la ejecución del programa o proyecto o de la aprobación del plan y una vez surtido el proceso, quedan inactivos, además, no siempre se articulan a los escenarios dispuestos para la participación como la mesa municipal de víctimas o a los representantes de víctimas en el marco de los CTJT.

Esta práctica se ha vuelto recurrente con el riesgo de la instrumentalización de liderazgos y la participación para validar o legitimar los procesos de intervención de las entidades en el territorio, sí como es el des-dibujamiento de los procesos sociales de base liderados por las organizaciones de víctimas, quienes van perdiendo espacios de interlocución para reivindicar sus derechos y concertar las decisiones que los afectan, en este sentido se recibe la queja generalizada de las organizaciones de víctimas de no contar con los recursos suficientes que garanticen su participación, espacios adecuados y un rubro presupuestal para su operatividad, pese a existir los marcos normativos que garantizan dicho derecho.

La participación en este sentido es restringida y en muchos casos determinada por las relaciones de poder que se establecen entre los líderes y las instituciones, porque estas últimas, determinan las formas y en ocasiones las decisiones de las organizaciones, ya que dependen de las garantías dispuestas por las mismas entidades para ejercer el derecho a la participación, se les resta autodeterminación y autonomía, donde se hace evidente la falta de un consenso frente a la unidad de criterios para la intervención, su baja capacidad de articulación y coordinación con los entes locales para optimizar los recursos en términos de oportunidad, pertinencia, eficacia y eficiencia en la aplicación de acciones coherentes que permitan la visibilización, fortalecimiento y empoderamiento de la población desplazada y de sus organizaciones que aporten a consolidar los procesos locales de manera progresiva y sostenible, así como la precariedad de los recursos económicos dispuestos para afianzar los procesos de autogestión de las organizaciones.

4. ESTUDIO ESPECIAL. ANÁLISIS AUTO 251 DE 2008-SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO. GRANIZAL-BELLO

Por: Sergio Espitia Granados, Daniela Londoño Díaz
Fabian Eduardo Martínez Giraldo y Ricardo Andrés Ruiz Palacio

En su labor de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en materia de atención al desplazamiento forzado, y mediante el auto 251 de 2008⁷⁸, relativo a la *Protección de los Derechos Fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*, a honorable Corte Constitucional analizó la situación constitucionalmente inadmisiblemente y apremiante de este grupo poblacional, constituida por las *vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes*⁷⁹, a las que se encuentran expuestos en razón de su debilidad e indefensión frente a los perversos y devastadores efectos del conflicto armado interno.

Los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado interno gozan entonces de una *Protección Constitucional Reforzada*, que debe traducirse en el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Carta Fundamental, de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derecho internacional humanitario y de los tratados internacionales de derechos humanos que integran el *Bloque de Constitucionalidad*, y cuya especificidad en temas relativos a la protección de los derechos de los NNA los hace aún más importantes e imperativos.

La Defensoría del Pueblo viene desarrollando y cumpliendo los mandatos que le ha otorgado la ley y la Constitución Nacional, en relación con la atribución de velar por el ejercicio, la promoción y divulgación de los derechos humanos, como organismo de control del Estado que forma parte del Ministerio Público, ha monitoreado permanentemente la situación actual de los derechos de NNA víctimas del desplazamiento forzado.

Para tal efecto, diseñó y aplicó una encuesta a través del equipo de profesionales de la estrategia descentralizada *Casa de los Derechos de Granizal*, para medir los indicadores de los derechos fundamentales de los NNA en situación de desplazamiento forzado, desarrollada de manera conjunta por funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar

78 Auto de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; mediante la cual se dictan una serie de órdenes encaminadas a superar el *Estado de Cosas Inconstitucional*.

79 Corte Constitucional. Auto 252 de 2008.

Familiar (ICBF), de diversas profesiones (Nutricionistas, Psicólogos, Trabajadores Sociales y Abogados), y sociólogos, psicólogos y abogados adscritos a la Defensoría del Pueblo, que busca evidenciar la persistencia de una **falencia social y estatal** en materia de atención a este grupo poblacional.

Según los resultados arrojados por el análisis realizado por la honorable Corte Constitucional mediante Auto 251 de 2008, "los menores desplazados son afectados por una serie de problemas transversales diferenciados comunes a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. Estos problemas son diferentes de los que afectan a la población desplazada adulta, bien sea porque se trata de factores específicos que impactan únicamente a las personas menores de edad, o porque golpean a niños, jóvenes y adultos de manera distinta dependiendo de su edad".

En resumen los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, se ven seriamente afectados por los siguientes tipos de problemas transversales:

- (A) Problemas graves de desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata de personas; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento.
- (B) Problemas graves de hambre y desnutrición.
- (C) Problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, así como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal.
- (D) Problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema.
- (E) Problemas graves de índole psicosocial.
- (F) Problemas graves en el campo de la recreación.
- (G) Problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización.
- (H) Problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito.

De acuerdo con lo anterior y al trabajo focalizado que esta agencia del Ministerio Público desarrolla desde el año 2009 en la Vereda Granizal del municipio de Bello, lugar que

se constituye en el segundo asentamiento de población desplazada más grande de Colombia, con una población estimada de 18.000 habitantes, dentro de los cuales el 80% son víctimas de desplazamiento forzado, se realizó una encuesta que permitiera medir el estado de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes residentes en la vereda.

La Defensoría del Pueblo aplicó entonces una encuesta proporcional, aleatoria e intencional en hogares de la vereda Granizal, donde se identificó la presencia de niños, niñas y adolescentes. El universo fue de 18.000 personas, con un margen de error del 5%, y un nivel de confianza del 90%, arrojando una muestra total de 264 jefes y jefas de hogar encuestados.

La muestra se aplicó de manera proporcional, de acuerdo con el número de habitantes de cada uno de los cinco sectores más poblados de la vereda, así:

.....
Tabla 26. Número de encuestas aplicadas por sector

| MANANTIALES | OÁSIS DE PAZ | ALTOS DE ORIENTE 1 | ALTOS DE ORIENTE 2 | EL PINAR |
|-------------|--------------|--------------------|--------------------|----------|
| 92 | 40 | 50 | 43 | 39 |

Fuente: Base de Datos - Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Las categorías integrantes de la mencionada encuesta se encuentran divididas en los siguientes ítems:

- A) Vida y supervivencia:** Contiene la información relativa a los derechos a la seguridad alimentaria (ámbito nutricional), a recibir cuidados especiales (casos de discapacidad cognitiva o física), saneamiento básico y agua potable (acceso efectivo).
- B) Educación y desarrollo:** Contiene la información relativa a los derechos a la educación, juego, deporte y recreación.
- C) Ciudadanía y participación:** Contiene la información relativa a los derechos a la identidad y a la participación.
- D) Protección:** Contiene la información relativa a los derechos a la integridad física, no discriminación y principio de enfoque diferencial (**art. 13, Ley 1448 de 2011**), en relación con los derechos de las víctimas consagrados en el artículo 28 de la misma normativa.

A continuación, se exponen los resultados estadísticos de la encuesta y el análisis frente a cada una de las categorías integrantes de la misma⁸⁰.

4.1. Vida y supervivencia/Derecho a la salud

Según lo establecido en la Carta Política colombiana, los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección constitucional, máxime cuando han sufrido los perversos y devastadores efectos del conflicto armado interno, razón por la cual la respuesta estatal para garantizar sus derechos fundamentales debe ser *integral, imperativa y prioritaria*.

El Comité de los Derechos del Niño ha explicado que los niños pertenecientes a grupos sociales vulnerables –como los niños afrocolombianos, indígenas, campesinos, marginados o desplazados– se encuentran expuestos a una serie de factores de discriminación en el acceso a educación, salud y otros beneficios, lo cual genera un mayor riesgo de que sean víctimas, entre otras, de reclutamiento forzoso.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo ha señalado que *“existen factores de índole social, familiar, económica, cultural y afectiva que inciden como factores de vulnerabilidad para el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales. Los contextos de privación económica, la falta de acceso a servicios de educación, salud, bienestar y recreación, así como la carencia de redes afectivas y de protección, entre otras condiciones de vulnerabilidad, influyen de manera determinante en el ingreso de esta población a las filas.”*

- **Acceso a los servicios de salud**

Según lo referenciado en el Auto 251 de 2008, se documentó la existencia de una serie de fallas en el sistema de seguridad social en salud cuyo impacto negativo se proyecta de manera particularmente aguda sobre los menores de edad en situación de desplazamiento, tal y como se describe a continuación: *“una proporción significativa de los menores de edad desplazados no han sido afiliados al sistema general de seguridad*

.....
 80 Datos e información general:

La sigla NNA significa (Niños, Niñas y Adolescentes).

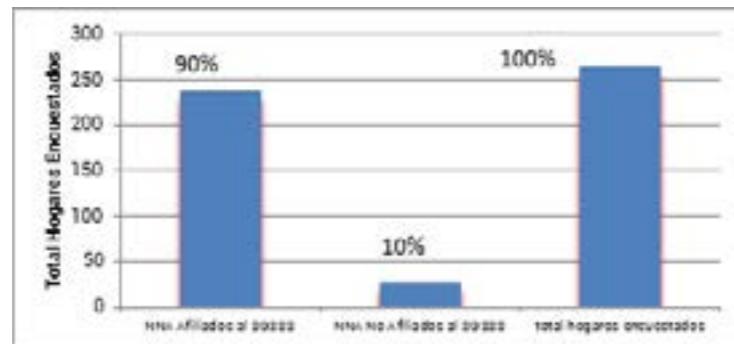
Para los efectos de esta encuesta, se entiende por niño, niña o adolescente todo ser humano menor de dieciocho años de edad, conforme a lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. Res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), entrada en vigor 2 de septiembre de 1990.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

social en salud. Según informa la Comisión de Seguimiento con base en los datos producidos por la Encuesta Nacional de Verificación, dentro del universo limitado de la población desplazada inscrita en el RUPD/SIPOD, el 20.8% no tiene afiliación formal al SGSSS⁸¹.

Sobre este asunto y en materia de salud, particularmente en lo referido a la afiliación efectiva de los NNA en situación de desplazamiento forzado al Sistema General de Seguridad Social en Salud⁸¹, esto es al régimen Contributivo o Subsidiado, los resultados arrojados por la encuesta muestran los siguientes datos:

Gráfico 1. Afiliación de NNA al SGSSS



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

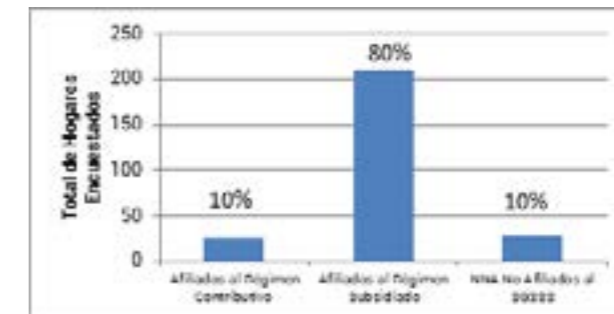
De 264 núcleos familiares encuestados, el 90% de los NNA se encuentran afiliados en alguno de los dos regímenes existentes, pero un 10% se encuentra sin ningún tipo de afiliación, y por ende desprotegidos en cuanto a la atención, tratamientos médicos, consulta especializada y suministro de medicamentos.

Esta situación debe reafirmar el compromiso del ente territorial, en cuanto a jornadas de promoción y divulgación sobre los servicios de salud, pero también debe considerarse que este panorama refleja la falta de responsabilidad de los cuidadores o personas a cargo de los NNA residentes en la vereda Granizal, proporcionando elementos claves para una necesaria una intervención psicosocial en el ámbito familiar y el fortalecimiento de las relaciones afectivas entre padres e hijos u otros miembros de la familia, quienes tienen a cargo su cuidado.

81 El Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es la forma como se brinda un seguro que cubre los gastos de salud a los habitantes del territorio nacional, colombianos y extranjeros.

Frente a la afiliación al régimen contributivo o subsidiado se encontraron los siguientes resultados:

Gráfico 7. Afiliación según el tipo de régimen contributivo vs. subsidiado



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

La información arrojada da cuenta de que un 80% de los NNA en situación de desplazamiento forzado, se encuentran afiliados al régimen subsidiado, por lo que podría concluirse que este mismo porcentaje de hogares no tienen capacidad de pago y han sido identificados (mediante la encuesta Sisbén) como población pobre y vulnerable, quienes en consecuencia no cuentan con un empleo estable que les procure un ingreso básico por lo menos de un salario mínimo mensual.

Un 10% se encuentran afiliados al régimen contributivo, lo que refleja la capacidad de pago de alguno de los miembros del hogar, pues la clasificación del tipo de afiliación se subdivide en cotizantes y beneficiarios y alguno de sus familiares podría afiliarlos bajo esta modalidad. Empero, esto no refleja la capacidad de autosostenimiento del núcleo familiar, se consideran personas con capacidad de pago si son: patronos, empleados, trabajadores independientes o pensionados.

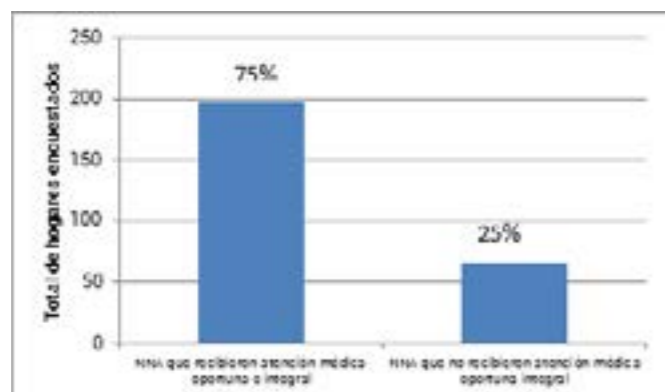
Evidentemente, las oportunidades laborales para las víctimas del delito de desplazamiento forzado son pocas, y pese a que la Ley 1448 de 2011 ha establecido medidas tendientes a la generación de empleo rural y urbano, la respuesta estatal aún es ineficiente y el compromiso de la empresa privada no es claro y contundente.

El 10% restante como se refirió anteriormente, se encuentra totalmente desprotegido en cuanto al acceso a la salud se refiere.

- **Atención médica oportuna e integral.**

Este punto pretende determinar si cuando los padres o cuidadores solicitan una cita médica para los NNA del hogar, han recibido una atención oportuna e integral, pues cabe resaltar que según los mandatos constitucionales y los convenios ratificados por Colombia relativos a la protección a la niñez, los mismos gozan de una protección *imperativa y prioritaria*. La encuesta arrojó los siguientes resultados:

Gráfico 6. Atención médica oportuna e integral



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

En los 264 hogares encuestados se encontró que el 75% de los NNA que han requerido atención médica a través de la asignación de citas la han obtenido, y que según lo manifestado por sus padres o personas a cargo ha sido oportuna e integral. Hallazgo que particularmente da cuenta de un mejoramiento en el ámbito del acceso a los servicios de salud para la población desplazada que cuenta con afiliación al Sistema de Salud.

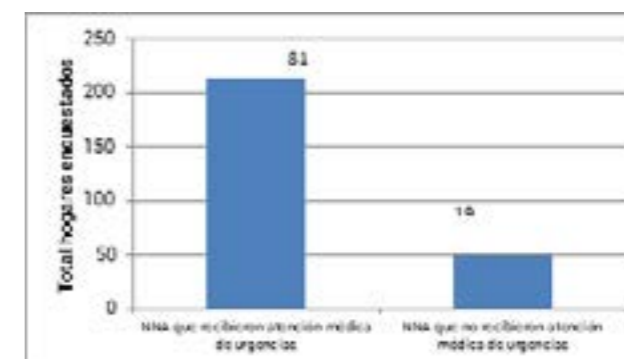
Un 25 % manifiestan no haber accedido a estos servicios de manera oportuna e integral, por lo que puede evidenciarse que este campo requiere un control más riguroso por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y de las entidades que conforman el Ministerio Público, pues la omisión de estos deberes por parte de algunas EPS o IPS pone en riesgo la salud y la vida de este grupo poblacional de especial protección.

- **Atención médica de urgencias**

Frente a la pregunta de si en casos de urgencias médicas, los NNA del hogar habían recibido atención inmediata, se encontraron los siguientes resultados:

Un 81% de los NNA que requirieron atención médica de urgencias accedieron a esta de manera inmediata, mientras el 19% restante.

Gráfico 8. Atención médica de urgencias



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Vida y supervivencia/seguridad alimentaria-ámbito nutricional.

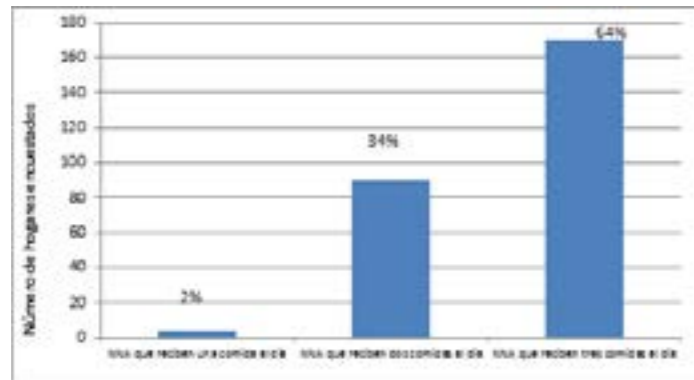
- **Seguridad alimentaria**

Mediante el análisis de información contenido en el Auto 251 de 2008, se demostró que no existen estudios serios sobre el alcance de la seguridad alimentaria que afecta a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, los problemas de hambre y desnutrición también se presentan con especial gravedad en este grupo poblacional, puesto que la respuesta estatal no ha sido efectiva en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de las personas en situación de desplazamiento forzado.

Al indagar por el número de alimentaciones que reciben diariamente los NNA pertenecientes a núcleos familiares desplazados se encontraron los siguientes resultados:

Un 64% de los NNA en situación de desplazamiento forzado cuentan con acceso a tres comidas al día, mientras que un 34% reciben dos alimentaciones y un 2% recibe solo una alimentación diaria, situación que da cuenta de la persistencia de problemas graves en el ámbito de la seguridad alimentaria de sus núcleos familiares, que en la mayoría de los casos no pueden garantizar a sus hijos o hijas una nutrición adecuada a las necesidades alimentarias de un ser humano en desarrollo.

Gráfico 9. Seguridad alimentaria de NNA



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

- **Restaurantes escolares y programas de alimentación complementaria**

Como lo reseñan en su estudio de 2008 la Universidad Nacional, CODHES y el Plan Internacional:

“La situación más alarmante que se registró en este grupo etario es la falta de garantías para su adecuada nutrición. En todos los municipios, frente a la pregunta: ¿y cuando no hay comida qué hacen en su casa?, la respuesta es: “aguantar hambre”. Este aguantar hambre durante este momento vital, produce desnutrición que, sumada a las demás condiciones de vulneración de derechos, altera irreversiblemente sus procesos de desarrollo. Las razones por las cuales se aguanta hambre, desde la lógica de los niños y niñas son “porque mi mamá no consiguió nada” y “cuando no alcanza la comida para todos”. (Niños Valle Encantado–Montería). La sensación de hambre en esta edad se manifiesta como dolor estomacal y este es uno de los malestares que reportan con mayor frecuencia los niños y niñas.

Estos datos ratifican los encontrados por la ENV en donde se reporta que entre los niños menores de 4 años el 45.5% comieron menos de lo que deseaban porque la comida no alcanzó. Se quejaron de hambre el 38.0%, y dejaron de consumir al menos una comida diaria el 39.8%. En las actuales condiciones, no se garantiza la satisfacción de las necesidades relacionadas con el consumo de alimentos, es decir no existen las garantías para que los niños y niñas tengan acceso permanente y regular a las fuentes de alimentación. Como respuesta a los problemas, existen los comedores escolares, que funcionan por convenio entre Secretaría de Educación e ICBF.

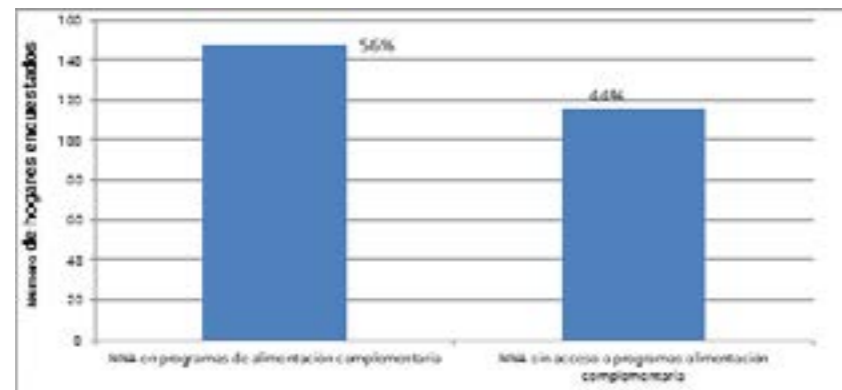
Para recibir la comida ofrecida en el restaurante, cada niño debe cancelar una suma de dinero que, aunque moderada, muchos niños no pueden cubrir. Gracias a estos programas se garantiza el consumo de al menos una comida caliente al día, para los niños y niñas que pertenecen a las instituciones. Aunque se reconoce la importancia de estos programas, la comida ofrecida no cubre el ciento por ciento de los requerimientos nutricionales de los niños. Hay que tener en cuenta que según la Encuesta Nacional de Verificación, casi la mitad de los niños en edad preescolar no asisten a ninguna institución y solo el 10.6% de la población infantil asiste a programas que otorgan raciones alimentarias. (Restaurantes escolares, desayunos infantiles, hogares o jardines del ICBF, recuperación nutricional, raciones para madres lactantes y gestantes)⁸².

En el caso específico de los 264 núcleos familiares encuestados por la Defensoría del Pueblo en la Vereda Granizal del municipio de Bello, se encontró que un 56% de los NNA en situación de desplazamiento forzado cuentan con acceso efectivo a restaurantes escolares u otros programas de alimentación complementaria, mientras que un 44% no son beneficiarios de estos, lo que presenta un panorama preocupante en esta materia, pues la carencia de recursos económicos mínimos por parte de padres y cuidadores para garantizar una alimentación adecuada a los niños, niñas y adolescentes del hogar y la evidente falta de respuesta estatal frente a esta problemática genera un riesgo inminente de desnutrición, falta de crecimiento y desarrollo adecuados.

Se hace necesario revisar exhaustivamente la acción del ente nacional, departamental y municipal para mitigar los problemas transversales expuestos en el auto y reafirmados con la aplicación de la presente encuesta, que se traducen en una vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de los niños.

82 Universidad Nacional de Colombia –CODHES– Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.

Gráfico 10. Acceso a programas de alimentación complementaria



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Control de crecimiento y desarrollo

El 90% del desarrollo físico y psíquico ocurre durante los primeros años de vida; esto quiere decir que el ser humano solo tiene una oportunidad de desarrollarse y esta debe protegerse hasta donde sea posible.

Las enfermedades perinatales, las infecciones respiratorias agudas, las diarreas, las enfermedades inmunoprevenibles, los accidentes y la desnutrición son la causa de más de 50.000 muertes en Colombia. Estas y otras enfermedades y problemas como la carencia afectiva, el retardo mental, las enfermedades bucales, las alergias y trastornos visuales y auditivos, impiden el bienestar de los niños y de las niñas y dificultan su desarrollo.

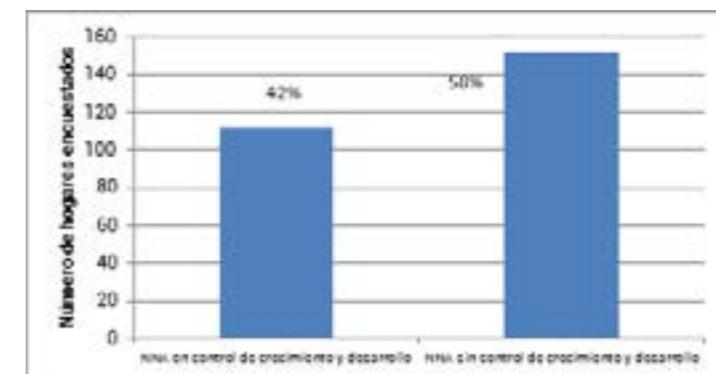
Las mencionadas situaciones se pueden prevenir y controlar a través de la vigilancia y el acompañamiento adecuado del proceso de crecimiento y desarrollo. Por estas razones, es necesario asumir un compromiso social que dé la máxima prioridad a los niños y las niñas, que permita un abordaje más equitativo, le asigne a la niñez los recursos suficientes para la promoción y fortalecimiento de los factores protectores, la prevención y control de los factores de riesgo, para lograr el mejoramiento de su salud, bienestar y calidad de vida⁸³.

⁸³ Norma técnica para la detección temprana de las alteraciones del crecimiento y desarrollo en el menor de 10 años, Ministerio de Salud, Dirección general de Promoción y Prevención.

El reforzamiento de las actividades relativas a la promoción de la necesidad de acudir a los controles de crecimiento y desarrollo se debe constituir en un objetivo primordial del Gobierno nacional, que debe procurar que las familias en situación de desplazamiento forzado se enteren de la labor preventiva cumplida por este programa.

En el caso específico de los NNA residentes en la Vereda Granizal del municipio de Bello, se encontró que solo un 48% son llevados por sus padres o cuidadores a las sesiones de crecimiento y desarrollo, mientras que un 56% no tienen acceso al mismo, lo que explica en gran manera las altas tasas de mortalidad infantil presentes en la vereda y el incremento exponencial de problemas de salud que ocasionan enfermedades crónicas, retrasos en el crecimiento y desnutrición, problemas que podrían ser evitados con un diagnóstico temprano.

Gráfico 11. Acceso al programa de crecimiento y desarrollo



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Estado nutricional de los NNA

El hambre y la desnutrición como segundo problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, debe ser abordado con una respuesta estatal urgente, integral y efectiva.

El hambre es un factor sobresaliente en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en Colombia; desde diversas perspectivas, se trata del problema transversal más profundo y apremiante que les aqueja.

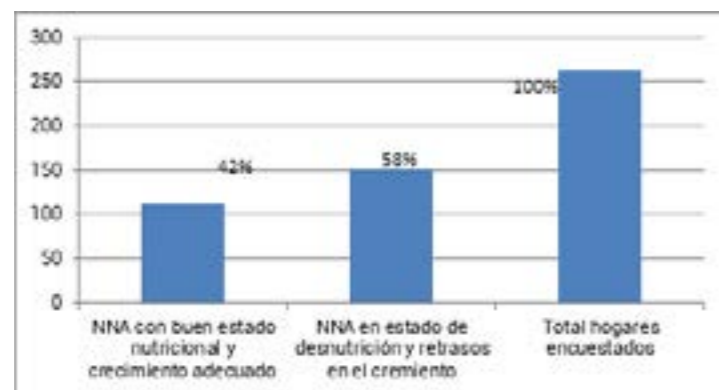
Numerosos estudios han documentado la prevalencia de diversos estados de desnutrición entre una gran parte de la población desplazada menor de 18 años, y las graves dificultades que debe enfrentar la población desplazada para acceder a

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

alimentos suficientes para suplir sus necesidades biológicas esenciales, resaltando las manifestaciones físicas y psicológicas del hambre y sus nefastos efectos a corto, mediano y largo plazo sobre la salud y el desarrollo integral de estos niños, niñas y adolescentes⁸⁴.

Frente a la encuesta y según lo reportado por padres y cuidadores se pudo evidenciar que un 42% de los NNA residentes en la vereda granizal presentan un buen estado nutricional y un crecimiento adecuado, mientras que un 58% se encuentran en estado de desnutrición y presentan problemas de crecimiento.

Gráfico 12. Estado nutricional y crecimiento adecuado



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Vida y supervivencia/Derecho a recibir cuidados especiales/Discapacidades cognitivas o físicas

- Niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad

Todos los niños tienen derecho a recibir cuidados especiales, tratamiento y educación especiales, cuando su condición y situación particular lo requiera. Todos los niños que tengan algún impedimento o dificultad física o mental deberán recibir atención

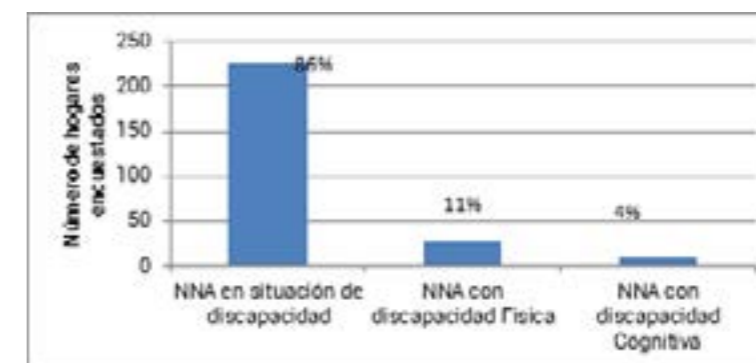
84 En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño expresó recientemente su preocupación porque en Colombia "la malnutrición siga afectando a una gran proporción de las poblaciones de desplazados, afrocolombianos e indígenas". [Comité de los Derechos del Niño – 42º período de sesiones: Examen de los Informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la convención - Observaciones finales: Colombia. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

especializada, esta es entonces la razón de ser de los programas estatales enfocados en la atención, asistencia y formación NNA en situación de discapacidad.

En la encuesta realizada se indagó por el número de núcleos familiares en situación de desplazamiento forzado que en su conformación actual tienen NNA en situación de discapacidad, los resultados mostraron que dentro de los 264 hogares encuestados un 86% no tienen NNA en situación de discapacidad, mientras que un 11% tiene algún miembro con discapacidad física y un 4% con discapacidad cognitiva.

Esta situación que debe generar que el ente territorial diseñe y aplique urgentemente de un proceso caracterización de las familias residentes en la vereda, donde pueda establecerse con certeza el número de NNA en situación de discapacidad, para acercar a estos hogares la oferta institucional vigente en la materia y garantizar entonces su derecho a recibir cuidados especiales y su atención preferente y prioritaria.

Gráfico 13. NNA en situación de discapacidad



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

- Acceso de NNA en situación de discapacidad a una atención médica especializada

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que concretan las obligaciones internacionales de Colombia en relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado derivadas del DIH y el DIDH, contienen una provisión general que consagra el deber de protección y atención especial de los niños, niñas y adolescentes desplazados; en efecto, el Principio 4-2 dispone que "*ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección*

y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.⁸⁵

En consonancia con esta obligación, la Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), entrada en vigor 2 de septiembre de 1990, consagra en su artículo 23; numeral 1°. “Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad”.

En la encuesta aplicada en la vereda Granizal, se indagó entonces por la cobertura estatal y el acceso efectivo de los NNA en situación de discapacidad a los programas diseñados para tal fin, estos fueron los resultados: de 264 hogares encuestados 38 refirieron que en su núcleo familiar existen NNA víctimas de desplazamiento forzado en situación de discapacidad, solo un 47% cuenta con acceso efectivo a programas estatales relativos a cuidados especiales en consideración a su discapacidad, mientras que un 53% no tiene acceso.

Gráfico 14. Acceso de NNA en situación de discapacidad a programas especializados



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Esto evidencia la falta de cobertura e integralidad de estos programas, derivada de la falta de promoción y divulgación sobre la existencia de las rutas de atención y la carencia de una caracterización seria que permita determinar con claridad el universo real de NNA víctimas de desplazamiento forzado en esta situación.

Vida y supervivencia/saneamiento básico y agua potable

- **Acceso al agua apta para el consumo humano**

En el informe presentado a la Corte Constitucional por Plan Internacional y la Universidad Nacional de junio de 2007 se afirma en términos generales que “las enfermedades más comunes en los niños y niñas en situación de desplazamiento son parasitosis, diarrea, anemia y desnutrición generalizadas, enfermedades dermatológicas y respiratorias. Fue reiterativo en las entrevistas con personal de salud, que los tratamientos no tienen un efecto duradero, porque las condiciones de vivienda y saneamiento básico no lo permiten. Más grave aún es que siendo enfermedades prevenibles, en 2004 y 2005, se hayan presentado casos de muerte a causa de las mismas”; en relación con la población desplazada de Quibdó, se explica: “Según las entrevistas hechas durante el trabajo de campo, las enfermedades más comunes en los niños y niñas en situación de desplazamiento son la parasitosis, diarreas, enfermedades de piel, virales y respiratorias y anemia generalizada, todas ellas enfermedades prevenibles de la infancia.

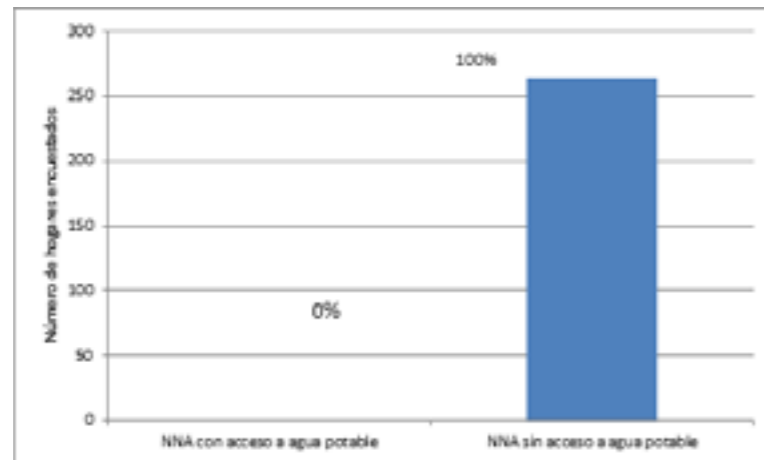
En este sentido, una de las grandes problemáticas que enfrenta la vereda Granizal es la carencia de acceso a agua apta para el consumo humano, pues los aproximadamente 18.000 habitantes que allí residen, se surten de un acueducto comunitario que proporciona agua sumamente contaminada, tal y como fue demostrado en el reciente estudio realizado por la Universidad de Antioquia, y sin olvidar, por supuesto, que este acueducto es controlado por los actores armados ilegales que operan en la zona, sometiendo el acceso al agua a un pago semanal y que en el caso de no pagarse, es cortada de manera inmediata.

Frente al acceso al agua potable, la encuesta arrojó los siguientes resultados, el 100% de los NNA en situación de desplazamiento forzado residentes en la vereda carecen de acceso al agua apta para el consumo humano, situación que indudablemente compromete su salud y su vida.

Sin olvidar que tampoco cuentan con servicio de alcantarillado, lo que incrementa el riesgo de contraer graves enfermedades.

85 Auto 251 de 2008, pág. 8.

Gráfico 15. Acceso de los NNA al agua potable



Fuente: Base de Datos Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Este hallazgo da cuenta de la grave situación de los habitantes de la vereda Granizal, sometidos a una invisibilización por parte del Gobierno nacional, departamental y municipal, que basados en la tenencia irregular de la tierra, han omitido sus deberes en tratándose de los mandatos constitucionales generales consagrados en la Carta Política:

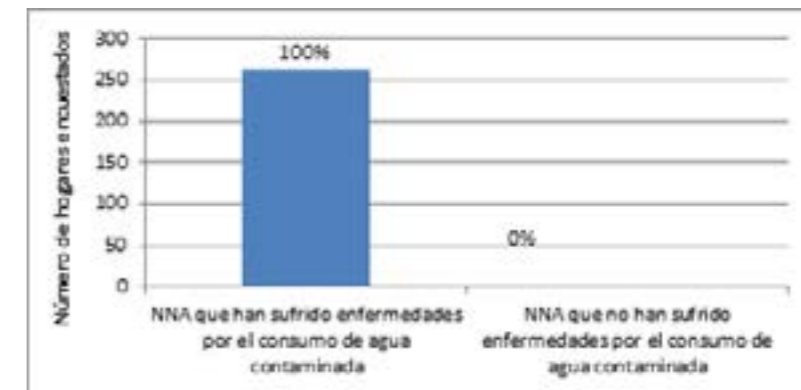
365-C. N. "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Artículo 366-C. N. "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

- **NNA con enfermedades derivadas del consumo de agua contaminada**

En consecuencia a los problemas referenciados anteriormente, el 100% de los niños, niñas y adolescentes residentes en la vereda Granizal han sufrido en algún momento de su vida de enfermedades derivadas del consumo de agua contaminada, entre las cuales se pueden referir principalmente la pitiriasis y la parasitosis, según el hallazgo de las recientes jornadas de atención en salud, realizadas recientemente por el ente territorial, en cumplimiento a la solicitud expresa de la Defensoría del Pueblo.

Gráfico 16. Enfermedades causadas por el consumo de agua contaminada



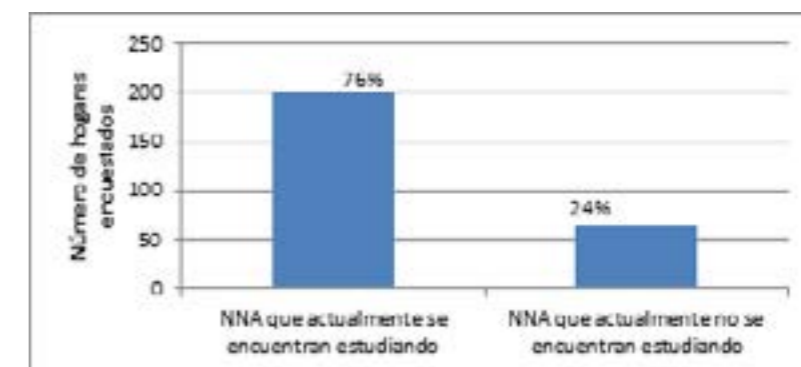
Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

4.2. Educación y desarrollo

- **Acceso efectivo a la educación**

Frente a la pregunta de si los niños, niñas y adolescentes que conforman los hogares en situación de desplazamiento forzados residentes en la vereda Granizal, se encuentran estudiando, los resultados arrojaron solo un 76% que estudia en alguna institución educativa oficial, el 24% restante está desescolarizado, acrecentando el riesgo de ser utilizados por grupos armados ilegales en actividades relacionadas con su accionar de manera forzosa.

Gráfico 17. Acceso de NNA a la educación



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Acceso de NNA que han concluido su bachillerato e iniciado programas de educación técnica, tecnológica o superior

El Comité de los Derechos del Niño ha explicado que los niños pertenecientes a grupos sociales vulnerables –como los niños afrocolombianos, indígenas, campesinos, marginados o desplazados– se encuentran expuestos a una serie de factores de discriminación en el acceso a educación, salud y otros beneficios, lo cual genera un mayor riesgo de que sean víctimas, entre otras, de reclutamiento forzoso⁸⁶.

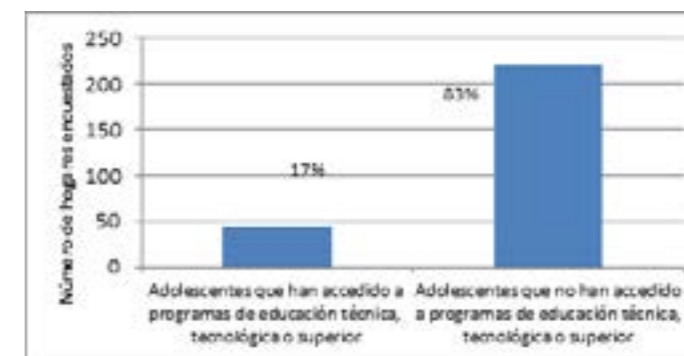
La pregunta sería entonces *¿Qué pasa después de que los adolescentes en situación de desplazamiento forzado concluyen su bachillerato?*, porque pese a existir múltiples oportunidades educativas en programas operarios y auxiliares, técnicos y tecnológicos proporcionados en su mayoría por el Servicio Nacional de Aprendizaje (sena), que distan en gran medida del acceso efectivo de los mismos a la educación universitaria, pues pese a la existencia de programas diferenciales como el (fines), mediante el cual los jóvenes desplazados del nivel 1 del Sisbén que estén matriculados en una Institución de Educación Superior en programas de formación técnica, tecnológica o profesional recibirán beneficios del Fondo para el Incentivo a la Educación Superior (fines), que en teoría permitirá que la población vulnerable tenga acceso a crédito educativo y a un subsidio de sostenimiento de 1,15 salarios mínimos durante seis periodos académicos, el compromiso de las universidades públicas ha sido insuficiente y las convocatorias para el otorgamiento de los créditos a través del icetex no garantizan el acceso efectivo e integral de este grupo poblacional a la educación superior.

La encuesta aplicada en la vereda Granizal evidencia que solo un 17% cuenta con acceso efectivo a los mencionados programas, mientras que la mayoría, representada en un 83%, no ha podido acceder a estos.

Por lo que la situación expuesta en el Auto 251 de 2008 no ha variado significativamente y los grupos vulnerables se encuentran cada vez más expuestos a riesgos de vinculación por parte de los grupos armados a actividades relacionadas con su accionar, la explotación comercial y sexual, el alcoholismo y la drogadicción.

86 En palabras del Comité: "35. Al Comité le preocupa profundamente que exista una discriminación generalizada en relación con ciertos grupos vulnerables, como los niños desplazados, los niños afrocolombianos e indígenas y los niños que viven en zonas rurales y remotas. La capacidad de estos para acceder a instalaciones de educación y de salud se ve gravemente reducida por la desigual asignación de recursos.

Gráfico 18. Acceso de NNA a educación técnica, tecnológica o superior



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Educación y desarrollo/Derecho al juego, deporte y recreación

La imposibilidad de acceder a espacios y oportunidades recreativas es el sexto problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

Estos niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento tienen una necesidad pronunciada de ejercer su derecho a la recreación por medio del juego y del acceso a oportunidades y espacios recreativos acordes a su edad; esta necesidad, compartida con los demás menores de edad del país, resulta especialmente acentuada por las duras condiciones de existencia que los niños, niñas y adolescentes desplazados soportan, y los frágiles estados psicológicos que de allí resultan.

La recreación deviene así en una herramienta de importancia crítica para paliar o atenuar los efectos psicosociales del desplazamiento sobre estos menores de edad.⁸⁷

UNICEF ha reconocido también que en su aspecto más fundamental, el deporte y los juegos son derechos del menor, tal y como se detalla en el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño: Los Estados "reconocerán el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes".

87 Auto 251 de 2008, la importancia del juego y la recreación para los menores de edad en situación de desplazamiento es explicada a la Corte por la Fundación Dos Mundos.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

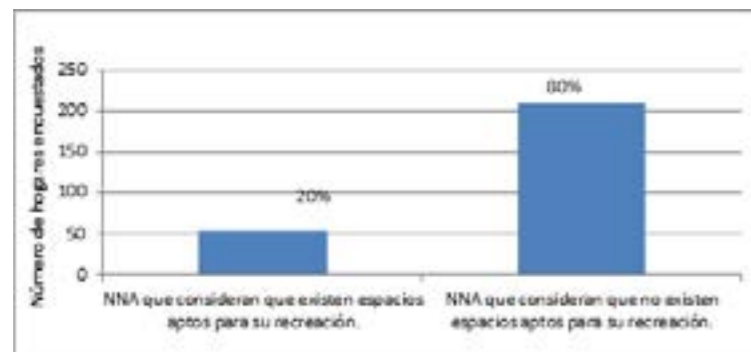
Además, nadie pone en duda que una actividad física habitual es esencial para el desarrollo físico, mental, psicológico y social de las niñas, niños y adolescentes.

La UNICEF cree que el deporte puede actuar como una efectiva herramienta programática que ayude a lograr objetivos en salud, educación, igualdad de género, VIH/SIDA, y protección y desarrollo del menor. Ese es el concepto del deporte para el desarrollo, que no es simplemente un fin en sí mismo sino un instrumento eficaz para mejorar las vidas de los niños y niñas, de sus familias y comunidades.⁸⁸

Pese a la existencia de programas enfocados al desarrollo psicomotriz de los NNA en situación de desplazamiento, la oferta municipal es limitada, pues para el caso de la vereda Granizal son las fundaciones, las encargadas de proporcionar el acceso a deporte, juego, recreación. Se ha constatado que la acción de la Alcaldía del municipio de Bello (Antioquia), en este sentido, ha sido insuficiente y centralizada en los sectores con niveles de desarrollo económico acentuado y progresivo, mientras que en el caso de los asentamiento humanos derivados de la ocupación irregular de la tierra, donde residen la mayoría de NNA en situación de desplazamiento la acción ha sido sumamente deficiente.

Hallazgos específicos de la encuesta, frente a la existencia de espacios aptos en la vereda para la recreación de NNA, un 80% de los Niños, Niñas y Adolescentes encuestados refirió que no existen espacios apropiados para su recreación, mientras que solo un 20% consideró que cuentan con espacios aptos.

Gráfico 19. Existencia de espacios aptos para la recreación de NNA



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

La mayoría de la niñez y la adolescencia en la vereda granizal coincide con la opinión de esta agencia del Ministerio Público, que ha evidenciado a través de su estrategia Casa de los Derechos, la grave falencia en materia de deporte, juego y recreación, constituyéndose este en un problema que maximiza los riesgos de vinculación de este grupo vulnerable a actividades relacionadas con grupos armados al margen de la Ley, la utilización forzada y el consumo de alcohol o sustancias psicoactivas.

4.3. Ciudadanía y participación/derecho a la identidad

Desde el momento de su nacimiento, toda persona tiene derecho a obtener una identidad. La identidad incluye el nombre, el apellido, la fecha de nacimiento, el sexo y la nacionalidad. Es la prueba de la existencia de una persona como parte de una sociedad, como individuo que forma parte de un todo; es lo que la caracteriza y la diferencia de las demás.

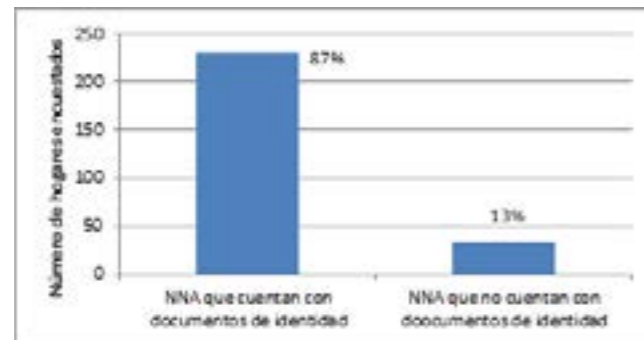
Todos los niños tienen derecho a poseer una identidad oficial, es decir, a tener un nombre, un apellido, una nacionalidad y a conocer la identidad de sus progenitores.

La honorable Corte Constitucional ha considerado en el Auto 251 de 2008, que la invisibilidad ante el Estado del impacto cualitativamente desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad, se ha presentado en parte por "la falta de registro civil o de documentos de identidad de una proporción significativa de la población menor de 18 años en situación de desplazamiento, o la pérdida de los registros o documentos correspondientes durante el proceso de desplazamiento".

En consecuencia de la aplicación de la encuesta en la vereda Granizal, se resaltan los siguientes hallazgos, un 87% de los NNA cuentan con su documento de identidad, mientras que un 13% no lo tienen, lo que limitaría el acceso efectivo de estos últimos a programas de atención especializada para la niñez, sin olvidar, por supuesto la invisibilización frente a la respuesta estatal en la que quedan sumidos como consecuencia de esta situación.

88 UNICEF [En línea], ¿Por qué los deportes y los juegos?, con fecha de consulta del 20 de octubre de 2014.

Gráfico 20. Derecho a la entidad



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

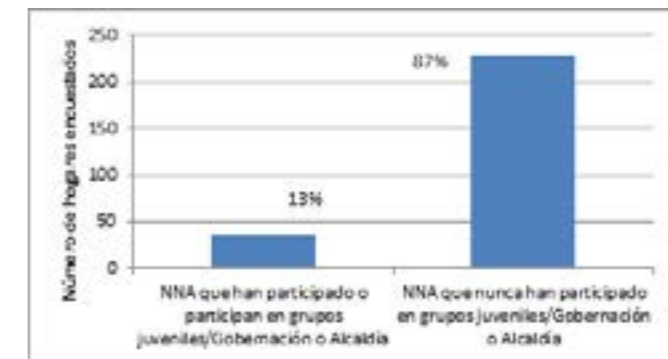
Ciudadanía y participación/derecho a la participación

En muchas sociedades, ya sea por ley o tradición, a los niños, niñas y adolescentes se les ve pero no se les escucha. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) introduce un gran cambio, ya que establece que los menores de 18 años son protagonistas de su propia vida, por lo que deben participar en las decisiones que les afectan.

El derecho de la niñez a participar, a expresar su opinión y a ser escuchada implica un nuevo relacionamiento con los adultos, en el que estos deben aprender a escuchar. Se deben generar nuevos espacios y fortalecer los canales de expresión existentes, como organizaciones infantiles, investigaciones o sondeos de opinión, foros, para que a través de ellos sus opiniones sean tenidas en cuenta tanto en la familia, la escuela como en la vida social⁸⁹.

La Defensoría del Pueblo se interesó entonces por indagar en este tema, preguntando mediante la encuesta antes referida, si los niños o niñas del Hogar han participado o participan en grupos juveniles promovidos por la Gobernación de Antioquia o la Alcaldía de Bello, encontrando que solo un 13% de los NNA en situación de desplazamiento residentes en la vereda Granizal han participado o participan de grupos juveniles impulsados, frente a un 87% que nunca han tenido acceso o han sido considerados para hacer parte de estos.

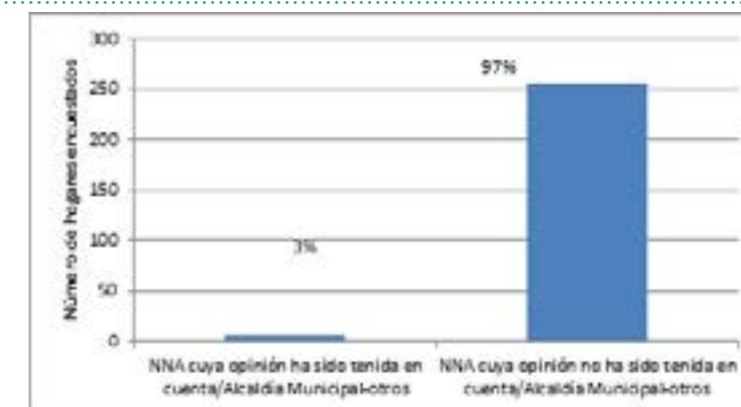
Gráfico 21. Derecho a la participación de grupos juveniles promovidos por la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Bello



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Al indagar a los padres o cuidadores sobre si *consideraban que la opinión de sus hijos había sido escuchada y tenida en cuenta por la Alcaldía Municipal o Instituciones del Gobierno nacional, para el mejoramiento de sus condiciones de vida*, se encontró que solo un 3% valoró positivamente la respuesta municipal y de otras instituciones frente a la opinión de los NNA de su hogar, frente a un 97% que consideraron que la misma no era tenida en cuenta para emprender acciones que les permitan mejorar radicalmente sus condiciones de vida.

Gráfico 22. Ejercicio del derecho a la participación efectiva



Fuente: Base de Datos Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Resaltan la importancia de que la administración municipal en trabajo conjunto con el ICBF, desarrolle y ponga en marcha programas efectivos para garantizar el derecho a la participación de nuestros Niños, Niñas y Adolescentes.

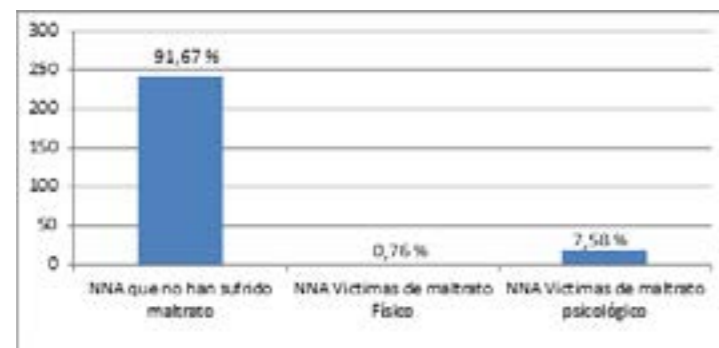
89 UNICEF Argentina, Derecho a la participación, consultada el 20 de octubre de 2014, [Ver en línea].

4.4. Protección/Derecho a la integridad personal

Maltrato físico o psicológico

Al indagar sobre si alguno de los NNA del hogar había sido víctima de maltrato por parte de algún familiar, miembro de la comunidad, profesor u otra autoridad local, se encontró que solo un 0,76% de los padres o cuidadores refirieron que sus hijos habían sido víctimas de maltrato físico, mientras que un 7,58% los consideraron víctimas de maltrato psicológico, pero un 91,67% mencionaron que los NNA del hogar nunca habían sufrido ninguna de estas formas de maltrato.

Gráfico 23. NNA víctimas de maltrato físico o psicológico



Fuente: Base de Datos Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Protección / Frente al Bullying

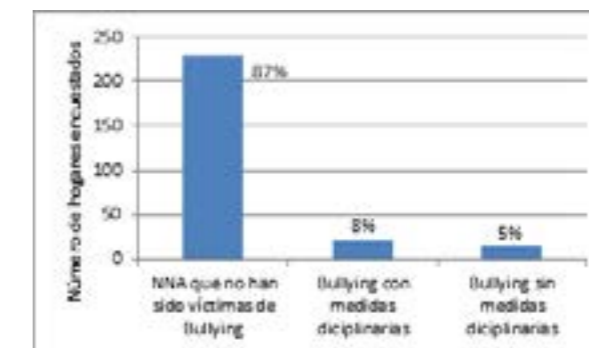
Según lo señalado en el Auto 251 de 2009, frente al Maltrato y discriminación en el entorno escolar. Se ha demostrado que con una alta frecuencia, los menores de edad en situación de desplazamiento son víctimas de conductas violentas y discriminatorias por parte de sus compañeros y sus profesores; en la medida en que el trato hacia ellos no es incluyente sino, por el contrario, constitutivo de maltrato y exclusión, la permanencia en el espacio educativo se convierte en una causa de malestar en los niños, niñas y adolescentes desplazados, quienes optarán en consecuencia por desertar.

La violencia, maltrato y discriminación de la que a menudo son víctimas estos menores de edad se derivan de la estigmatización socialmente adscrita a la condición de desplazamiento y los efectos que surte sobre el estado físico y psicosocial de estos niños, niñas y adolescentes: en las escuelas se les discrimina y violenta por ser pobres, por no tener uniformes o útiles, por ir sucios, por tener malos olores, por no comer bien,

por ser mayores que sus compañeros, por su evidente desnivelación académica, por su desadaptación cultural, por los traumas y heridas psicológicas resultantes de los crímenes que rodearon el desplazamiento y la situación misma de desplazamiento, las cuales frecuentemente transforman el comportamiento de los menores y dificultan su integración, por ser indígenas, o por ser afrodescendientes.

La encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo en 264 hogares en situación de desplazamiento, también buscó respuestas frente a la ocurrencia de casos de bullying, mostrando que un 87% de los NNA de la vereda no han sido víctimas del bullying, frente a un 8% que han sido víctimas de estas conductas y cuyos agresores han sido sancionados con algún tipo de medida por parte de los directivos de las Instituciones educativas, por último, un 5% víctimas de esta conducta cuyos agresores no han sido sancionados.

Gráfico 24. NNA víctimas de Bullying



Fuente: Base de Datos Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Principio de no discriminación

La Convención Internacional de los Derechos del Niño se centra en el principio de la no discriminación. Todos los niños deben ser tratados, protegidos y cuidados de la misma manera. Sin embargo, actualmente, muchos niños y grupos de niños son víctimas de discriminación.

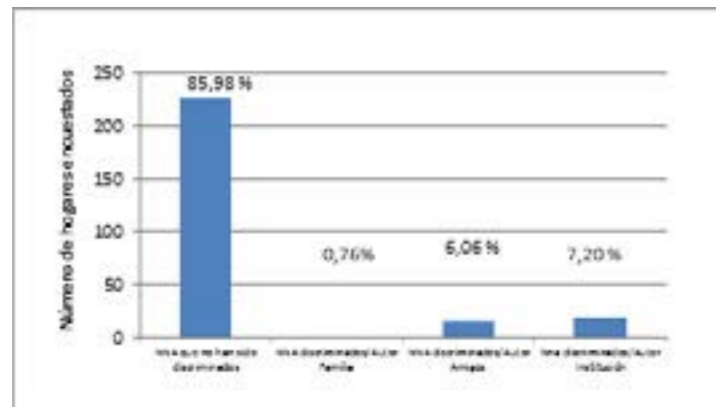
Prohibir la discriminación es un principio fundamental y absoluto, declarado por todos los estándares internacionales relativos a los derechos humanos. La discriminación hacia cualquier persona es una seria violación de los derechos humanos.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Al analizar la situación concreta de los NNA en situación de desplazamiento forzado residentes en la vereda Granizal y en consideración a si los mismos habían sufrido algún tipo de discriminación, así como el autor de la misma, pudieron establecerse los siguientes resultados:

Un 85% manifestó que los NNA del hogar nunca sufrieron alguna forma de discriminación, mientras que un 0,76% consideraron que sí había sido víctimas y que el autor se encontraba dentro del entorno familiar, un 6,06% cuyo autor fueron amigos y un 7,20% discriminados en las instituciones educativas.

Gráfico 25. Principio de no discriminación



Fuente: Base de datos. Casa de Derechos Granizal (Defensoría del Pueblo).

Los hallazgos de la aplicación de esta encuesta, particularmente dan cuenta de la ineficacia de los programas estatales en materia de protección y atención de los NNA residentes en la vereda Granizal del municipio de Bello, reflejo de la situación de indefensión a la que se encuentran expuestos millones de NNA en situación de desplazamiento forzado en Colombia, teniendo en cuenta que para el año 2013 el porcentaje de este grupo poblacional entre la cifra general de víctimas de desplazamiento llegaba a un 38%⁹⁰, reducción significativa con respecto a la reportada a la Corte Constitucional en el año 2008, cuando el número de NNA desplazados ascendía a un 50% dentro de la población general afectada por este fenómeno. Persiste de una insuficiencia en la respuesta estatal a la situación. Ausencia de un enfoque diferencial de edad en la política pública de atención a la población desplazada.

90 Datos de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral para las Víctimas.

Para la Defensoría del Pueblo, después de analizar a profundidad los casos reportados ante la regional Antioquia, ha quedado en evidencia que pese a la reiterada y nutrida jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de los NNA víctimas de desplazamiento forzado y la expedición de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras), donde se consagra el Principio de Enfoque Diferencial⁹¹, los esfuerzos de las autoridades en esta materia han sido precarios y de ninguna forma adecuados a las necesidades de este grupo de especial protección constitucional.

Es así como desde las **fases iniciales** de la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, se han identificado graves afectaciones a los derechos fundamentales de los NNA. En el transcurso del año 2014, se recibieron a través de la estrategia de atención descentralizada de la Defensoría del Pueblo "Casa de los Derechos", nueve quejas de personas desplazadas que decidieron asentarse en el municipio de Bello (Antioquia) (**anexo 1**) y cuyos hogares estaban compuestos, en parte, por niños, niñas y adolescentes.

Falencias en la entrega efectiva e inmediata de la atención humanitaria (municipio de Bello, Antioquia)

Al asumir el conocimiento del caso antes mencionado y en entrevistas realizadas con posterioridad a los núcleos familiares afectados, los ciudadanos y ciudadanas que se vieron obligados a desplazarse desde diversas zonas del departamento, relataron a los funcionarios de este Ministerio Público que el municipio de Bello (Antioquia), a través de su Unidad Municipal de Atención a las Víctimas había dilatado injustificadamente el proceso de entrega de la Atención Humanitaria Inmediata a la cual tienen derecho, sometiéndolos a una espera indeterminada que desencadenó la revictimización de

91 ARTÍCULO 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de Ayuda Humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

sus familias, pues sus derechos a la dignidad humana, igualdad, mínimo vital y a una vivienda digna vieron vulnerados por la omisión de dicha autoridad municipal.

Pese a los requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo (**anexo 2**), la actitud omisiva se mantuvo, lo que generó la necesaria y consecuencial interposición de una acción de tutela impulsada por esta agencia del Ministerio Público.

La situación antes descrita permite tener un panorama general de los núcleos familiares desplazados que declaran este hecho victimizante en el mencionado municipio y que tienen la voluntad de establecerse temporal o definitivamente es, pues evidente el desconocimiento de los mandatos constitucionales relativos a la garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (Art. 44, C.P.), el incumplimiento de las obligaciones internacionales en esta materia⁹² y la falta de materialización del principio de enfoque diferencial (art. 13, Ley 1448 de 2011), sobre todo en lo relativo a la inmediatez en la entrega de la Atención Humanitaria.

Si bien es cierto que el proceso de entrega de la Atención Humanitaria Inmediata puede estar supeditado al cumplimiento de unos requisitos formales internos, las familias, y en este caso particular los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, no pueden soportar la carga de una espera indeterminada e injustificada para recibir la Ayuda Humanitaria por parte del ente territorial, pues esta obligación estatal se constituye en uno de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno⁹³, además tal y como lo consagra el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011. **Atención Inmediata.** Es la Ayuda Humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.

Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas. (Subrayado por fuera del texto).

- Por ende, la responsabilidad inicial de la entrega de la Ayuda Humanitaria recae sobre el municipio receptor de la población en situación de desplazamiento forzado, y no podrán en ningún caso anteponerse dificultades administrativas como motivo de incumplimiento a este deber legal, pues así ha sido establecido el máximo tribunal colombiano en sentencias como la T-284 DE 2012, Magistrada

92 - Declaración de los derechos del niño.

- Pacto Internacional de los Derechos civiles y políticos (arts. 6 núm. 5; 10 núm. 2; 14 núm. 1; 23 y 24).

93 Art. 28, Ley 1448 de 2011, Numeral 4°.

Ponente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, la Corte Constitucional recuerda que el fin constitucional de la Ayuda Humanitaria es "mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública," y "brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada".

- De igual forma, explicó que las mismas "(...) deben ser entregadas con oportunidad y efectividad, sin que las personas que tienen el derecho a estas, sean sometidas a trámites dilatorios que hagan ineficaz su entrega, ya que la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran, le impone al Estado la obligación de brindarles un trato especial".

La falta de entrega oportuna e integral de la atención humanitaria inmediata, por parte de la Alcaldía Municipal de Bello (Antioquia), constituye una grave falencia en los procesos de atención a las víctimas de este hecho, que sin duda alguna, pone en riesgo los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que integran un alto porcentaje de los núcleos familiares que llegan a este municipio.

"A pesar de que el marco normativo ha establecido en cabeza de las entidades territoriales del nivel municipal la responsabilidad general de entregar la ayuda humanitaria inmediata, en el diagnóstico realizado en esta providencia y en los distintos autos de seguimiento que se han referido al tema, es claro que en un número importante de entidades territoriales a lo largo del país está limitando, en efecto, el reconocimiento de la ayuda humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro.

En los casos en los que las autoridades municipales responsables ni siquiera cuentan con procedimientos definidos para entregar la ayuda inmediata; cuando los procedimientos con los que cuentan son muy precarios o no reflejan una planificación adecuada; en los casos en los que la no entrega de la ayuda a la población responde a la falta de voluntad de las administraciones locales, a la no ejecución de los recursos asignados, a las dificultades presupuestales e institucionales que les impiden asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda y no han recibido respaldo por parte del departamento o la nación, todas estas falencias registradas en esta providencia repercuten en que la población desplazada quede en efecto desprotegida en materia de alimentación, alojamiento y salud hasta que se haga el registro"⁹⁴.

94 Auto 099 de 2013. SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Seguimiento a Componente de Ayuda Humanitaria y medidas necesarias para mejorar atención a población desplazada por la violencia según sentencia T-025/04.

Avances y deficiencias en el campo de la salud para la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento forzado

Después de los resultados arrojados por la encuesta, se puede concluir que el panorama general de la atención en salud para la población víctima del desplazamiento forzado no es nada alentador, pues se han identificado ciertos aspectos que limitan el acceso de las familias a una atención en salud integral, pues en muchas ocasiones ni los padres, ni los niños, niñas y adolescentes del hogar cuentan con encuesta del Sisbén del municipio receptor, lo que ocasiona que las entidades prestadoras de salud del régimen subsidiado pongan *trabas* para el acceso a servicios médicos de consulta o atención especializada o en el peor de los casos nieguen la atención a este grupo poblacional de especial protección, es así como en los resultados de la encuesta aplicada puede evidenciarse esta situación.

En el caso del municipio de Medellín, se destaca la implementación un acuerdo municipal, mediante el cual el ente territorial se compromete a brindar atención integral en salud a los núcleos familiares que recién declaran la ocurrencia del desplazamiento forzado.

Mientras pende el periodo de valoración de la declaración por desplazamiento forzado (sesenta días hábiles), el municipio asume la atención en salud de estas familias, quienes con tan solo presentar su constancia de declaración ante una entidad del Ministerio Público, podrán acceder a los servicios de salud prestados a través de *Metrosalud*.

El Municipio de Bello presenta otro panorama diverso al anterior, pues pese a los esfuerzos de la Alcaldía Municipal por llevar la atención en salud a los sectores más alejados del municipio (entre los cuales se encuentra la vereda Granizal), persiste la falta de acceso efectivo para aquellas personas que aún no cuentan con una encuesta del Sisbén del municipio receptor, situación que a todas luces vulnera lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, la cual asignó a las entidades públicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la responsabilidad de implementar mecanismos ágiles para el acceso de la población desplazada a los servicios de asistencia médica, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 por la cual se creó el Sistema General de Seguridad Social Integral.

Aproximadamente hasta el año 2002, el Ministerio de Salud, contando con la asesoría de la Organización Panamericana de la Salud, implementó las disposiciones anteriores y, con ciertas limitaciones, facilitó el acceso de la población en condición de desplazamiento a los servicios de salud.

Posteriormente con la expedición de la Ley 1448 de 2011, se reafirmó la obligación de Estado de brindar atención en salud a las víctimas del conflicto armado interno,

mediante los artículos 47 parágrafo 1°, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, consagrando una serie de medidas en torno a la atención en casos de urgencia y por relación directa con el hecho victimizante, además de la obligación estatal de proporcionar a las personas incluidas una afiliación automática a la EPS después de su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Pese a lo anterior, los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado no cuentan con una cobertura total en salud, pues como se expuso anteriormente, municipios como Bello no disponen de mecanismos ágiles e idóneos para brindar atención en el periodo de valoración, ni frente a casos donde las víctimas continúan con la sisbenización del municipio expulsor.

ANEXO. RESPUESTAS BRINDADAS POR LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE LA REGIÓN DEL VALLE DE ABURRÁ EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO

Capacidad institucional de respuesta administrativa, operativa y presupuestal dispuesta de la entidad territorial para cumplir las obligaciones y competencias en materia de la atención y reparación integral a la población desplazada

- Creación, funcionamiento y fortalecimiento de una oficina de atención, la asignación de un funcionario o con qué personal técnico capacitado cuenta el municipio para la atención a la población desplazada.

Aunque los tres municipios refieren la creación y funcionamiento de centros especializados de atención para víctimas del conflicto armado interno, y considerando que el fortalecimiento de los centros, en lo relativo a la disponibilidad de personal técnico, administrativo y profesional, depende de la necesidad del servicio, se observa que para el caso de Bello e Itagüí se requiere gestionar la contratación de personal adicional al existente, que permita brindar una atención permanente, especializada e integral para las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes.

Adicionalmente el municipio de Bello debe propender por mejorar y clarificar las líneas de acción de la Unidad Municipal de Atención a las Víctimas, en aras de buscar soluciones sostenibles que propendan por la restitución de los derechos vulnerados y la integración en lo local de la población en situación de desplazamiento forzado asentada en el municipio.

Esta defensoría regional, al interactuar con las comunidades del municipio de Bello, ha tenido conocimiento de quejas reiterativas en contra de funcionarios de la Unidad de Atención y Orientación (UAO), por su negación a prestar los servicios y dilación injustificada en la entrega de las ayudas humanitarias inmediatas.

Tabla 1. Respuesta municipal

| Medellín | Bello | Itagüí |
|---|--|---|
| <p>-Cuenta con la Unidad Municipal de Atención a Víctimas. Fueron creados los cuatro Centros de Atención a Víctimas (CAV), que anteriormente fungían como UAO (Unidades de Atención y Orientación para la población desplazada), en respuesta a las exigencias de la Ley 1448 de 2011.</p> <p>En cada centro de atención a víctimas se cuenta con personal interdisciplinario, equipo psico-social, equipo jurídico, gestores de derechos (encargados de la orientación general) oferta permanente del ICBF y de la UAER-RIV, además de una persona encargada de la coordinación del centro.</p> <p>La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas opera hoy en día con alrededor de 120 funcionarios especializados en el tema. Esta Unidad realiza su trabajo desde 4 componentes: (1) Prevención y protección; (2) Restablecimiento de derechos, con especial énfasis en población desplazada, (3) Reparación y (4) Fortalecimiento institucional y Análisis de Política.</p> <p>Para el año 2013, los CAV de Medellín atendieron más de 73.453 víctimas.</p> | <p>-Cuenta con la Unidad Municipal de Atención a las Víctimas.</p> <p>-(3 funcionarios) encargados de la atención exclusiva a la población desplazada y víctima del conflicto armado interno.</p> | <p>-Cuenta con un Centro de atención a víctimas que entró en funcionamiento en enero de 2013.</p> <p>Está compuesta por un profesional universitario, un auxiliar administrativo, una secretaria y un asesor jurídico externo, además del personal adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (6 funcionarios).</p> |

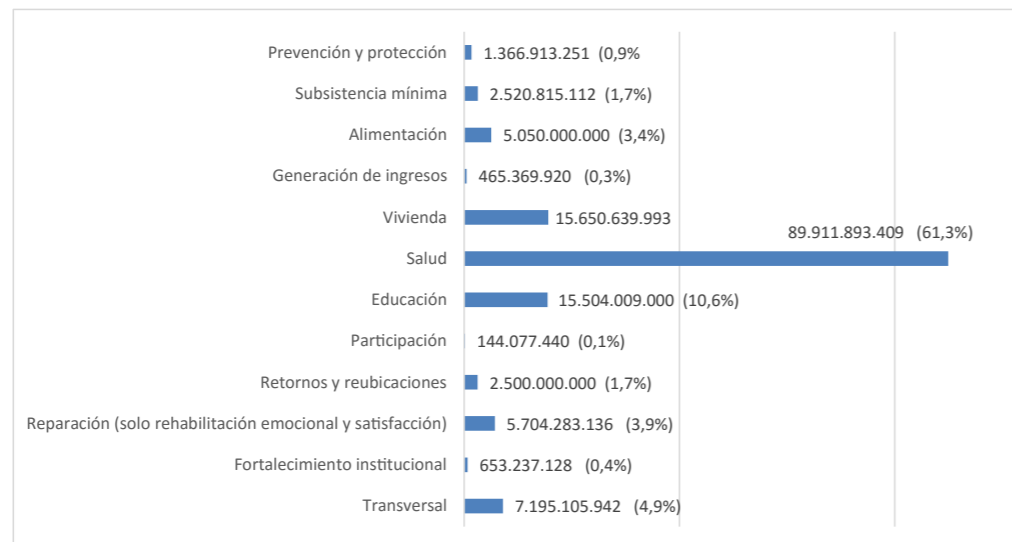
Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Con la anterior información, es evidente que los esfuerzos realizados por la Alcaldía de Medellín para garantizar una atención digna y adecuada a las víctimas de desplazamiento forzado han superado con creces a los de cualquier otro municipio del área metropolitana, pues la destinación específica de recursos en los planes de desarrollo ha permitido la plena operatividad de los centros, así como extender la cobertura a las principales comunas del municipio, pese a lo anterior la capacidad de los centros es limitada, pues la cantidad de víctimas del delito de desplazamiento forzado que ha recibido el municipio desde antes de 1985 y hasta el año 2015 asciende a 386.359 y los tres principales centros pueden llegar a recibir entre 300 y 450 personas por día.

Para el año 2013, el presupuesto de la alcaldía de Medellín para la atención y reparación integral a las víctimas se dividió por componentes de la siguiente forma:

Gráfico 1. Inversión en 2013 por componente de política pública



Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

Esta estrategia ha permitido la descentralización de los diversos planes, programas y proyectos encaminados a la prevención, atención y restablecimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, sin olvidar que la existencia de dos albergues para víctimas de este delito que no cuentan con redes sociales o familiares en la ciudad garantiza en gran medida que las personas que requieren alojamiento, alimentación y protección la reciban oportunamente.

En el caso de Bello, un municipio que ha recibido 39.604 personas en situación de desplazamiento forzado desde antes de 1985 y hasta el año 2015, presenta una cantidad insuficiente de funcionarios pagados por la administración municipal para la atención y orientación a las víctimas, pues solamente reporta 3 funcionarios designados para tal efecto, de no ser por los convenios con la Personería Municipal, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas y otras corporaciones y organismos internacionales, el sistema de atención municipal colapsaría.

En cuanto al municipio de Itagüí puede mencionarse que la población recibida desde antes de 1985 y hasta el 2015, está representada en 14.294 registros de recepción, y cuenta con un solo centro de atención conformado por 6 funcionarios, además de los adscritos a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las víctimas, lo que en cierta forma es insuficiente para garantizar niveles de atención dignos y adecuados, pese a lo anterior, esta defensoría regional no ha recibido quejas puntuales por este aspecto.

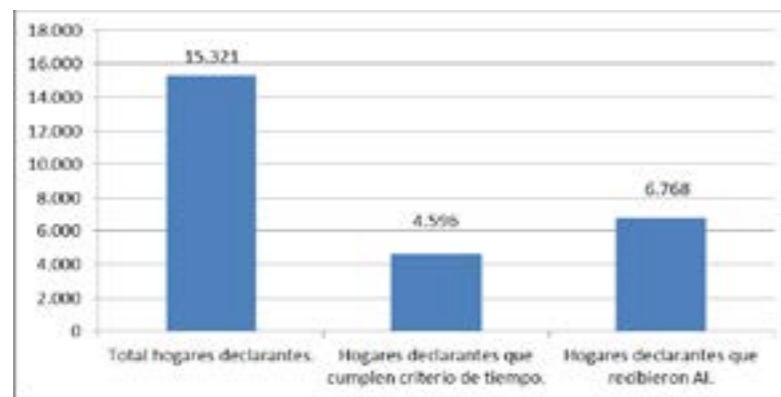
- Rutas de atención definidas e implementadas para adelantar los procedimientos que permitan el acceso a la oferta institucional en programas y proyectos tendientes al restablecimiento y goce efectivo de los derechos para la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado, en cuanto a prevención y protección, atención y asistencia, estabilización socioeconómica y reparación integral.

Los tres municipios coinciden en reportar múltiples programas encaminados a la prevención y protección, atención y asistencia, estabilización socioeconómica y reparación integral de la población desplazada, Medellín es el que cuenta con la más amplia oferta de servicios para sus ciudadanos y ciudadanas.

Pese a lo anterior, la falta de acceso efectivo de la población desplazada a estos programas ha generado la interposición de acciones constitucionales desde la Defensoría del Pueblo para garantizar los derechos fundamentales de los desplazados, situación que cuestiona la aparente facilidad de acceso a los programas descritos a continuación, en el caso específico de la Atención Humanitaria Inmediata, la generación de ingresos y el acceso a vivienda debe destacarse la acción positiva de la Alcaldía de Medellín con la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UMARV), y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED).

En el caso particular de la asignación efectiva de la Atención Humanitaria Inmediata, las cifras arrojan los siguientes resultados.

Gráfico 2. Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon durante el 2013 y recibieron atención inmediata



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

De lo anterior se desprende: (i) el 100% de los hogares víctimas que declararon su situación, hogares en valoración, y que cumplieron con el criterio de tiempo (4.596), recibieron atención inmediata; y (ii) 2.172 hogares víctimas que declararon su situación, hogares en valoración, y que no cumplieron con el criterio de tiempo, también recibieron atención inmediata, en tanto se halló en ellos un estado de alta vulnerabilidad. De esta forma la competencia de la alcaldía se implementó más allá de lo normado.

Ahora, en términos de integralidad, de los 4.596 hogares en valoración que cumplieron con el criterio de tiempo, 1.696 (incluyendo los 192 hogares en albergue) recibieron una atención inmediata integral (alimentos, alojamiento, kits, etc.); es decir el 37%⁹⁵.

En lo relacionado con el municipio de Bello, es necesario mencionar que desde las **fases iniciales** de la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, se han identificado graves afectaciones a los derechos fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).

En el transcurso del año 2014, se recibieron a través de la estrategia de atención descentralizada de la Defensoría del Pueblo "Casa de los Derechos", nueve quejas de personas desplazadas que decidieron asentarse en el municipio de Bello (Antioquia) (**Anexo 1**) y cuyos hogares estaban compuestos, en parte, por niños, niñas y adolescentes.

95 Balance víctimas, Medellín 2013.

Falencias en la entrega efectiva e inmediata de la atención humanitaria (municipio de Bello, Antioquia)

Al asumir conocimiento del caso antes mencionado y en entrevistas realizadas con posterioridad a los núcleos familiares afectados, los ciudadanos y ciudadanas que se vieron obligados a desplazarse desde diversas zonas del departamento, relataron a los funcionarios de este Ministerio Público, que el Municipio de Bello (Antioquia), a través de su Unidad Municipal de Atención a las Víctimas había dilatado injustificadamente el proceso de entrega de la Atención Humanitaria Inmediata a la cual tienen derecho, sometiéndolos a una espera indeterminada que desencadenó la revictimización de sus familias, pues sus derechos a la Dignidad Humana, Igualdad, Mínimo vital y a una vivienda digna vieron vulnerados por la omisión de dicha autoridad municipal.

Pese a los requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo (**Anexo 2**), la actitud omisiva se mantuvo, lo que generó la necesaria y consecencial interposición de una acción de tutela impulsada por esta agencia del Ministerio Público.

La situación descrita permite tener un panorama claro de la realidad de los núcleos familiares desplazados que declaran este hecho victimizante en este municipio y que tienen la voluntad de establecerse temporal o definitivamente en él, pues evidencia el desconocimiento de los mandatos Constitucionales relativos a la garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (Art. 44, C.P.), el incumplimiento de las obligaciones internacionales en esta materia⁹⁶ y la falta de materialización del principio de enfoque diferencial (art. 13, Ley 1448 de 2011), sobre todo en lo relativo a la inmediatez en la entrega de la atención humanitaria.

Si bien es cierto que el proceso de entrega de la Atención Humanitaria Inmediata puede estar supeditada al cumplimiento de unos requisitos formales internos, las familias, y en este caso particular los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, no pueden *soportar la carga de una espera indeterminada e injustificada* para recibir la *Ayuda Humanitaria* por parte del ente territorial, pues esta obligación estatal se constituye en uno de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno⁹⁷, además tal y como lo consagra el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011. **Atención inmediata.** *Es la Ayuda Humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.*

96 Declaración de los derechos del niño.

Pacto Internacional de los Derechos civiles y políticos (Arts. 6 núm. 5; 10 núm. 2; 14 núm. 1; 23 y 24).

97 Art. 28, Ley 1448 de 2011, numeral 4°.

*Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. **Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas. (Subrayado por fuera del texto)***

- Por ende, la responsabilidad inicial de la entrega de la Ayuda Humanitaria recae sobre el municipio receptor de la población en situación de desplazamiento forzado, y no podrán en ningún caso anteponerse dificultades administrativas como motivo de incumplimiento a este deber legal, pues así ha sido establecido el máximo tribunal colombiano en sentencias como la T-284 DE 2012, Magistrada Ponente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, la Corte Constitucional recuerda que el fin constitucional de la Ayuda Humanitaria es "mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública," y "bridar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada".

De igual forma, explicó que las ayudas "(...) deben ser entregadas con oportunidad y efectividad, sin que las personas que tienen el derecho a estas, sean sometidas a trámites dilatorios que hagan ineficaz su entrega, ya que la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran, le impone al Estado la obligación de brindarles un trato especial".

La falta de entrega oportuna e integral de la Atención Humanitaria Inmediata por parte de la Alcaldía Municipal de Bello (Antioquia), constituye una grave falencia en los procesos de atención a las víctimas de este hecho, que sin duda alguna, pone en riesgo los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que integran un alto porcentaje de los núcleos familiares que llegan a este municipio.

"A pesar de que el marco normativo ha establecido en cabeza de las entidades territoriales del nivel municipal la responsabilidad general de entregar la Ayuda Humanitaria Inmediata, en el diagnóstico realizado en esta providencia y en los distintos autos de seguimiento que se han referido al tema, es claro que en un número importante de entidades territoriales a lo largo del país se está limitando, en efecto, el reconocimiento de la Ayuda Humanitaria a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro. En los casos en los que las autoridades municipales responsables ni siquiera cuentan con procedimientos definidos para entregar la ayuda inmediata; cuando los procedimientos con los que cuentan son muy precarios o no reflejan una planificación adecuada; en los casos en los que la no entrega de la ayuda a la población responde a la falta de voluntad de las administraciones locales, a la no ejecución de los recursos asignados,

a las dificultades presupuestales e institucionales que les impiden asignar los recursos necesarios para prestar adecuadamente esa ayuda y no han recibido respaldo por parte del departamento o la nación, todas estas falencias registradas en esta providencia repercuten en que la población desplazada quede en efecto desprotegida en materia de alimentación, alojamiento y salud hasta que se haga el registro"⁹⁸.

Para el caso de Itagüí, no se referencian expresamente las cifras de población atendida con Ayuda Humanitaria Inmediata, pero en el Plan de Acción territorial (PAT) se da cuenta de la existencia de una ruta expedita para garantizarla.

La falta de programas con la capacidad para aportar resultados contundentes en los temas de generación de ingresos y soluciones de vivienda, continúa siendo una constante barrera en los municipios, el departamento y la nación, pues a la fecha y según la Información reportada por la UAEARIV al 1° de octubre de 2014, la cifra de personas desplazadas en Colombia asciende a 5.964.405, magnitud e impacto que genera, que cualquier programa estatal pueda quedarse corto en lo relativo a cubrimiento total e integral de la población destinataria.

Los esfuerzos desde el Gobierno nacional deben orientarse al fortalecimiento de los programas y subsidios que permitan a la población en situación de desplazamiento forzado acceder a soluciones sostenibles, materializadas en oportunidades laborales, apoyo para proyectos de generación de ingresos, facilidades crediticias y acceso a vivienda de interés social.

Adicionalmente, se observa que en los tres municipios analizados, se han tenido en cuenta programas generales para la atención a la población residente en los mismos, sin que se especifiquen los beneficiarios pertenecientes a la población desplazada incluida en el Registro Único de Víctimas, por lo que tienden a confundirse e inclusive mezclarse con aquellos que deberían tener una destinación específica.

Nuevamente se reitera que en los planes de desarrollo y en los planes de acción territorial se definan claramente los programas con líneas de atención específicas para las víctimas del desplazamiento forzado.

98 Auto 099 de 2013. Sentencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado-Seguimiento a Componente de Ayuda Humanitaria y medidas necesarias para mejorar atención a población desplazada por la violencia según sentencia T-025/04.

Tabla 2. Respuesta municipal

| | |
|----------|---|
| | <p>El municipio cuenta con múltiples programas en caminados a:</p> <p>1-Prevención garantías de no repetición: Escuelas populares del deporte/ 1299 personas beneficiadas, Deporte sin límite/320 personas beneficiadas, Centro lúdico formativos ludotekas/738 personas beneficiadas, fortalecimiento de la actividad física saludable/1582 personas beneficiadas, Mientras volvemos a casa/1122 personas beneficiadas, Recreandos/111 personas beneficiadas, Crecer con Dignidad Protección (Hogares de Paso)/ 80 personas beneficiadas, Creer con Dignidad Protección (Centro de Diagnóstico)/508 personas beneficiadas.</p> <p>2-Asistencia y Atención Integral (Atención Inmediata para las víctimas del desplazamiento): Unidad Municipal para la Atención a las Víctimas/meta 100.000 personas atendidas.</p> <p>3-Restablecimiento (salud): afiliación al régimen subsidiado de la población en situación de desplazamiento forzado/meta ejecutada 92%.</p> <p>4-Restablecimiento (educación): Atención educativa a la población en situación de desplazamiento y de Víctimas, mediante la asignación de cupos escolares y la exoneración de derechos académicos de los estudiantes que cursan desde preescolar a grado once de los 5 años en adelante, en las instituciones educativas oficiales y las contratadas bajo la modalidad de cobertura educativa/ meta 100%.</p> <p>5. Restablecimiento Retorno (vivienda): Asignación de subsidio a población desplazada para plan retorno/hogares a los que se les asigna un subsidio 74, asignación de subsidio para vivienda usada en Medellín/hogares a los que se les asigna un subsidio 25.</p> <p>6. Restablecimiento (generación de Ingresos): Unidades Productivas de población víctima del conflicto armado, creadas o fortalecidas que aportan a soluciones económicas sostenibles para la equidad/meta- 600 personas beneficiarias, jóvenes que mejoran su empleabilidad por medio de la formación para el trabajo, el desarrollo humano y la intermediación laboral/15 personas beneficiarias, adultos formados que mejoran las posibilidades de empleabilidad/24 personas beneficiadas.</p> |
| Medellín | <p>7. Restablecimiento (seguridad alimentaria): Nutrición escolar restaurantes escolares/meta del programa 175.000 - ejecución 100%, Nutrición Para Mujer Gestante y Lactante/ meta 8.000 - ejecución 100%.</p> <p>8. Reparación integral (rehabilitación): Subsidios entregados a la población beneficiaria del programa/meta 31.622 adultos mayores - ejecución 1, apoyo económico para las personas mayores/ meta 9.764 - ejecución 6.291, Atención diurna en centro vida/ meta 1300 - ejecución 1.110, red de asistencia gerontológica en modelos semi institucionalizados/meta 1207 - ejecución 1234, Ser Capaz- dirigida a líderes comunitarios, representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales/meta 1.000 - ejecución 1.000, Ser Capaz- Personas con discapacidad atendidas en procesos de habilitación, rehabilitación y equiparación de oportunidades (talleres a NNA)/meta 162 - ejecución 162, Ser capaz- Rehabilitación a través del componente Ser capaz en casa para personas con discapacidad-meta 1100 - ejecución 159, Ser Capaz- Rehabilitación profesional, formación para el trabajo e intermediación laboral/ meta 349 - ejecución 11, Ser Capaz- Emprendimiento social como una alternativa de los cuidadores de personas con discapacidad/ meta 352 - ejecución 8, Ser Capaz - Subsidios entregados a la población beneficiaria del programa/meta 1667 - ejecución 745.</p> <p>9. Reparación integral (reparación simbólica): Museo Casa de la Memoria - Participantes directos en los Proyectos que desarrolla el Museo Casa de la Memoria/ meta 29 medidas de reparación implementadas - ejecución 124 personas participantes en medidas de reparación.</p> <p>10. Retornos y Reubicaciones: Retornos y Reubicaciones a Víctimas del desplazamiento/meta 439 - ejecución 21.</p> <p>11. Medidas complementarias (restablecimiento): Buen vivir en familia y comunidad/ meta 61.676 en el cuatrienio - ejecución 177, Medellín Solidaria: Familia Medellín - Contribuir a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral (MDHI), con el propósito de facilitar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejorar formas de convivencia familiar y social/ meta 60.000 hogares con acompañamiento para el cuatrienio - Ejecución 1.790 hogares con al menos un integrante víctima que se encuentra en acompañamiento familiar.</p> |

| | |
|--------|---|
| Bello | <p>El municipio cuenta con la Unidad Municipal de Atención a Víctimas que oferta los siguientes programas:</p> <p>1-Apoyo en retorno y reubicación a personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia/ no refiere metas o cifras de ejecución.</p> <p>2-Orientación y atención a población víctima del conflicto armado interno: No refiere metas o cifras de ejecución.</p> <p>3-Gestión de proyectos productivos para población víctima del conflicto armado interno: no refiere metas o cifras de ejecución.</p> <p>4-Solicitud de atención humanitaria de emergencia y transición para la población en situación de desplazamiento: no refiere metas o cifras de atención.</p> <p>5-Gestión de atención humanitaria inmediata para personas que declaran ante el ministerio público situación de desplazamiento: no refiere metas o cifras de atención.</p> <p>6-Verificación de novedades en el sistema de información para la población víctima del conflicto armado interno incluidas en el registro único de víctimas- RUV: No refiere metas o cifras de atención.</p> <p>7- Remisiones institucionales de personas incluidas en el registro único de víctimas- RUV: no refiere metas o cifras de atención.</p> <p>8- Declaraciones, recurso de reposición, recurso de apelación, tutelas, derechos de petición, desacatos y citas para protección de tierras: no refiere metas o cifras de atención.</p> <p>9-Remisiones a instituciones educativas, orientación y atención: No refiere metas o cifras de atención.</p> <p>10- Clasifica, registra en el sistema de información misional- sim, todas las peticiones y las direcciona a la dependencia competente, identificar oportunidades de mejora de la calidad de vida, brinda información del subsidio alimentario: no refiere metas o cifras de atención.</p> <p>11- Apoyo psicosocial: no refiere metas o cifras de atención.</p> |
| Itagüí | <p>1-Cobertura de la demanda educativa de niños, niñas y jóvenes en condición de vulnerabilidad (étnicos, indígenas, ROM).</p> <p>2- Becas universitarias otorgadas a jóvenes que terminaron sus estudios secundarios.</p> <p>3-Sistemas de estímulos para docentes y estudiantes.</p> <p>4- Población adulta que accede a programas de formación en cultura ciudadana, (música, artes escénicas, artes visuales, literatura, artes y oficios).</p> <p>5- Población vulnerable y diferencial que accede a programas de emprendimiento e industrias culturales.</p> <p>6- Incentivos al emprendimiento, artístico, cultural y artesanal.</p> <p>7- Estímulos a la producción artístico-cultural y artesanal.</p> <p>8- Afiliación al régimen subsidiado de salud.</p> <p>9- Familias beneficiadas con el programa familias en acción.</p> <p>10- Programa de salud mental para la prevención y atención terapéutica de niños, niñas, adolescentes y familias.</p> <p>11-Niños, niñas y adolescentes con atención humanitaria (desplazamiento, desastres e inseguridad alimentaria).</p> <p>12-Niños, niñas y adolescentes atendidos en hogares de paso y centro de emergencia.</p> <p>13-Niños y niñas menores de 5 años que participan en espacio y actividades lúdicas para su desarrollo integral.</p> <p>14- Niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años matriculados, inscritos, o participantes en programas de recreación y deporte.</p> <p>18- Adultos mayores beneficiados con programas para el fortalecimiento de la actividad física.</p> <p>19-Mujeres que acceden a procesos de capacitación para el trabajo y el desarrollo humano.</p> <p>20-Becas condonables para la realización de estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.</p> <p>21-Personas de las negritudes capacitadas en artes y oficios.</p> <p>22-Capacitación en competencias laborales.</p> <p>23-Subsidios entregados para adquisición de vivienda de interés prioritaria.</p> <p>24-Unidades de vivienda mejorada (pintura exterior).</p> |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- **Estrategias de publicidad y divulgación que ha implementado la entidad territorial para garantizar la información clara, veraz y oportuna y la orientación a las víctimas de desplazamiento forzado acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de los cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos.**

Una de las grandes falencias de la Política pública en materia de víctimas es la falta de difusión de los programas existentes y de las medidas adoptadas por las administraciones municipales a favor de las mismas, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 30 consagra el **PRINCIPIO DE PUBLICIDAD**. *“El Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en esta ley, deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de los cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos”,* resaltando la importancia de tales mecanismos, pues sin ellos la oportunidad de que las víctimas conozcan sus derechos y las rutas para buscar el restablecimiento de los mismos es casi nula.

No es extraño que anualmente se pierdan cientos de cupos para el acceso a estos programas por falta de demanda, que no es otra cosa sino el reflejo de la falta de medidas y mecanismos adecuados de difusión de la información.

En las respuestas entregadas por los municipios relacionados, se puede evidenciar que en los casos de Bello e Itagüí, los mecanismos de publicidad aún son incipientes, generando una falla en la circulación efectiva de la información, sumada a la persistencia de la falta de notificación debida a la población desplazada en lo relativo a los trámites administrativos relacionados con la presentación de derechos de petición, asignación de ayuda humanitaria de emergencia y de transición.

Las administraciones municipales deben propender por reorientar las estrategias comunicativas y publicitarias, a fin de que se logre un flujo adecuado de la información importante para la población en situación de desplazamiento forzado, la utilización de canales de televisión institucionales y regionales facilita esta tarea, así como las publicaciones en medios impresos de circulación local.

Tabla 3. Respuesta municipal

| | |
|----------|--|
| | <p>- Difusión de acciones y procesos en diversos medios de comunicación del ámbito nacional, regional y local: Gestión en medios de comunicación para el envío y publicación de acciones representativas para la población; son los casos del apoyo y divulgación de las propuestas del Comité de Justicia Transicional en el marco de los planes de desarrollo y de la coordinación de las acciones de las entidades del SNARIV.</p> <p>-Divulgación de los convenios de inversión para el retorno de las familias a sus lugares de origen, transmitiendo la tranquilidad de que la intervención cuenta con las condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad.</p> <p>- Visibilización del proceso de formación en fomento agrícola con las huertas caseras de la población víctima contribuyendo con la integración en las dinámicas de la ciudad, la autosuficiencia en la alimentación y el control del asentamiento de nueva población en estas zonas.</p> <p>-Acompañamiento y registro de la estrategia de atención “Volver a Nombrarte” y las Jornadas de Entrega de Restos donde funcionarios de diferentes instituciones con competencia en la atención a víctimas prestan asesoría en diversos procesos que buscan restablecer los lazos de confianza entre las familias y las instituciones.</p> <p>-Visibilizar la labor por la defensa de la vida y las garantías de seguridad y tranquilidad de los ciudadanos de la vereda La Loma; y de los significativos procesos adelantados por parte de la Alcaldía de Medellín para el fortalecimiento de la convivencia en materia de promoción de los derechos humanos.</p> <p>-Envío periódicamente de información concerniente a la población víctima para ser difundida en los medios internos y externos de comunicación que posee la administración Municipal.</p> <p>-Realización y distribución de piezas informativas para la población víctima, producto de diversos planes de acción en comunicaciones.</p> |
| Medellín | <ul style="list-style-type: none"> • Carteles de invitación a participar en los Comités barriales de víctimas. • Publicación de edictos emplazatorios en periódicos de alta circulación para procesos referentes a la población. • Plegable informativo para los soldados víctimas del conflicto armado interno. Derechos en el marco del Conflicto Armado Ley 975/2005; Ley 1592/2012; Ley 1448/2011 • Diplomas de reconocimiento de la Escuela de Formación Sociopolítica. • Identidad visual para los avisos de identificación de las huertas urbanas. • Plegable con la información de competencias de las instituciones que atienden población víctima, con el objetivo de que recuerden las rutas y medidas de reparación integral a las que tienen derecho; distribuidos en los Centros de Atención a Víctimas: Palermo, Caunces de Oriente, Belencito y UPJ. <p>-Eventos, jornadas y actividades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foro La Voz de las Víctimas desde la Región; en este Foro las personas de las diferentes regiones del Departamento, organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos e instituciones, construyeron una propuesta regional para ponerla en común en el ámbito nacional. • Acompañamiento en las Ferias Emprendiendo Sueños y Bazar Crisálidas, estos son espacios para que la población visibilice sus capacidades de liderazgo, emprendimiento, creatividad y espíritu de superación; aportando así al restablecimiento de sus derechos y la reconstrucción de sus relaciones sociales. • Realización de eventos conmemorativos y actos simbólicos tales como el Día Nacional de Solidaridad con las Víctimas cada 9 de abril. • Exposiciones artísticas con el objetivo de dar a conocer la historia de las víctimas, el sentido de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado desde los sujetos y el territorio. |
| Bello | <p>-Refiere la existencia de un portafolio de servicios, pero no responde con claridad sobre las estrategias de publicidad y divulgación.</p> |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Itagüí

-Los mecanismos de publicidad y divulgación están dispuestos en carteleras, pagina web y en el espacio televisivo con que cuenta el municipio en el canal regional "Teleantioquia". Sin embargo el municipio reconoce las falencias en este campo, tanto así que ha diseñado una acción preventiva en el plan de mejoramiento de la Secretaría de Gobierno, a fin de desarrollar una estrategia comunicativa integral de promoción de servicios, con énfasis en justicia cerca al ciudadano y víctimas del conflicto armado.

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **Adopción del Plan Operativo de Sistemas de Información para el mejoramiento de los procesos de intercambio con el sistema nacional y cualificar sus acciones de planeación, atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado.**

Una de las principales dificultades para la implementación adecuada de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de tierras), es que la información que poseen las diferentes entidades que conforman el SNARIV se encuentra en gran medida desactualizada, por ello no puede ser oportuna y confiable para efectuar procesos serios de caracterización, posterior atención y reparación integral a las víctimas, lo cual evidencia falencias en el levantamiento, uso y manejo de esta.

La adopción del Plan supone la realización de un diagnóstico y la implementación de las medidas políticas, lineamientos, mecanismos, procesos y procedimientos para el adecuado funcionamiento de la Red Nacional de información, teniendo como referentes aspectos relacionados con conectividad, sistemas de información existentes, asistencia técnica, capacitación, equipos, flujo de la información, articulación a la red nacional, adecuación institucional y funcionamiento de la Red Nacional de Información.

Este compromiso de articulación en los sistemas de información facilita la labor de las diferentes instituciones que conforman el SNARIV, permitiendo que las medidas y programas pensados en pro de la población desplazada puedan ser exitosos en términos de efectividad en sus resultados.

La información reportada por el municipio de Medellín da cuenta de la formulación del POSI "Plan operativo de sistemas de información", pero refiere una serie de dificultades asociadas a la imposición de criterios para la implementación del mismo que no responden a la realidad del municipio, pero en general la Alcaldía ya firmó con el Gobierno nacional un acuerdo marco de intercambio y confidencialidad en la información.

Por su parte el municipio de Itagüí, da cuenta de la adopción del POSI, mediante Decreto 1135 del 10 de octubre de 2013, por lo que marca un avance en la superación de los obstáculos que ha generado el levantamiento y manejo de información fidedigna y actualizada.

La situación del Municipio de Bello es preocupante al referir que aún no se ha adoptado el POSI, pues a cuatro años de expedición de la Ley 1448 de 2011, este hecho dificulta la acción de otras entidades del SNARIV, al no contar con sistemas de información que permitan obtener datos vitales para la realización de labores de caracterización conducentes a la asistencia y/o reparación integral.

Es importante destacar que los gobernadores, alcaldes y demás representantes de las entidades que conforman la Red Nacional de Información (RNI) son responsables de su implementación y ejecución dentro de sus funciones y competencias.

Es precisamente desde esta Área que se produce este informe de la Alcaldía para la Defensoría del Pueblo.

Tabla 4. Respuesta municipal

| | | |
|----------|--|---|
| Medellín | <p>La Alcaldía reconoce lo fundamental que es la información en el marco del proceso de atención y reparación a víctimas de desplazamiento forzado (y en general para todas las víctimas del conflicto armado interno colombiano). Esto pone en evidencia lo siguiente:</p> <p>El Acuerdo 049 de 2007 en su momento ordenó la creación de un procedimiento para la gerencia y análisis de información. La entonces Unidad Municipal de Atención a Población Desplazada tenía por tanto un equipo humano especializado en el análisis y la evaluación a la política pública referida al tema.</p> <p>En el 2005 la Alcaldía diseñó y adoptó un software especializado en caracterización de población desplazada y en atención a esta población, SIGMA. Este software especializado a la fecha está en producción. La entidad territorial cuenta entonces con un software especializado para la población desplazada. Actualmente este software está en rediseño con el fin de registrar demás víctimas del conflicto armado.</p> <p>-La actual Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (instancia producto de la fusión del Programa de Atención a Víctimas y de la entonces Unidad de Desplazamiento Forzado) cuenta a la fecha con un Área de Análisis y Evaluación de Política Pública, desde esta área se analiza, diseña y orienta todo lo referente a la información.</p> <p>Desde el 2010 la Alcaldía a través de su Unidad de Atención a Población Desplazada, y ahora a través de su Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, viene adelantando con el Gobierno nacional acuerdo de intercambio y confidencialidad en la información.</p> <p>Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 la Alcaldía vio con buenos ojos el Plan Operativo de Sistemas de Información, lo consideró como una oportunidad para fortalecer sus procesos de información. Es por eso que inició la formulación de su POSI (Ver Anexo), empero, el Gobierno nacional estableció que para la formulación del POSI se debería proceder con un diagnóstico de la información en la materia, y para ello fijo criterios los que a razón de la Alcaldía no poseen coherencia con las realidades del municipio, es más, durante el primer semestre de 2014 la Alcaldía recibió la visita del operador encargado de levantar tal diagnóstico, y allí se puso en evidencia la desproporción entre los criterios diagnósticos fijados por Bogotá y la realidad de Medellín.</p> <p>En general la Alcaldía ya firmó con el Gobierno nacional un acuerdo marco de intercambio y confidencialidad en la información. Actualmente se viene elaborando un primer Documento Técnico en el que se detallan las formas de intercambio de información.</p> | |
| | Bello | Aún no se ha adoptado, pero en la actualidad se está interactuando en la implementación de este con la unidad nacional. |
| | Itagüí | Cuenta con plan operativo de sistemas de información, el cual fue aprobado mediante Decreto 1135 del 10 de octubre de 2013 "Por medio del cual se adopta el plan de contingencia para la atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado" el plan integral de prevención y protección PIPP de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH y plan operativo de sistemas de información POSI en el marco de la ley de víctimas y lo articula al plan de desarrollo municipal. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **La entidad territorial se encuentra bajo el régimen de reestructuración de pasivos previsto en la Ley 550 de 1999.**

Los tres municipios analizados refirieron no encontrarse bajo el régimen de reestructuración de pasivos definido en la Ley 550 de 1999.

Tabla 5. Respuesta municipal

| | |
|----------|---|
| Medellín | El municipio de Medellín no se encuentra bajo el régimen de reestructuración de pasivos definido en la Ley 550 de 1999. |
| Bello | El municipio de Bello no se encuentra bajo el régimen de reestructuración de pasivos definido en la Ley 550 de 1999. |
| Itagüí | El municipio de Itagüí no se encuentra bajo el régimen de reestructuración de pasivos definido en la Ley 550 de 1999. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **La capacidad financiera de la entidad y la asignación presupuestal dispuesta se encuentra acorde con la magnitud de la problemática del desplazamiento forzado que afronta la entidad territorial.**

El desplazamiento forzado por la magnitud e impacto desproporcionado de sus efectos sobre la población civil se ha convertido en una de las peores crisis humanitarias que ha enfrentado nuestro país en toda su historia, la respuesta por parte del Gobierno nacional a este fenómeno debe ser efectiva y adecuada a las vulneraciones de derechos que trae consigo este delito. La asignación de recursos presupuestales suficientes y necesarios para atender y buscar la restitución de los derechos de la población afectada debe ser una prioridad en la agenda de los gobernantes.

La respuesta del municipio de Medellín refiere que los recursos asignados son acordes con la capacidad financiera del mismo y con las competencias del ente territorial, pero aclara que en tratándose de este tema y la dinámica del fenómeno, cualquier recurso invertido puede tornarse insuficiente.

Por su parte, el municipio de Bello, en donde se encuentra ubicado el segundo asentamiento más grande de población desplazada en Colombia (vereda Granizal), con aproximadamente 18.000 habitantes de los cuales el 80% son víctimas del desplazamiento forzado, considera que debido a las grandes cantidades de población asentada en su territorio, la asignación presupuestal no es suficiente, y en esto concuerda con la valoración realizada por este Ministerio Público, que al desarrollar labores de trabajo comunitario en la vereda Granizal a través de su estrategia descentralizada "Casa de los Derechos", ha podido evidenciar la grave situación en la que se encuentra esta co-

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

unidad, teniendo que invadir territorios de particulares para poder garantizarles a sus familias una vivienda digna y soportando carencias relacionadas con la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios y atención en salud.

En Itagüí se resaltan los esfuerzos de la administración en la disposición de fondos públicos, pero se teme que la dinámica del desplazamiento desborde la capacidad del ente territorial.

Tabla 6. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | La asignación presupuestal del municipio de Medellín para la atención del desplazamiento forzado es acorde a la capacidad financiera del mismo y las competencias del ente territorial frente a esta problemática, sin embargo es de aclarar que dada presión causada por el alto número de personas que se desplazan hacia esta ciudad y el incumplimiento por parte de otras instituciones y municipios frente a la atención de este fenómeno, cualquier recurso invertido por Medellín, puede resultar insuficiente (para conocer el detalle de la dinámica presupuestal de ver anexos). |
| Bello | Debido a la gran cantidad de población víctima asentada en Bello la asignación presupuestal no es suficiente, a pesar de los recursos aportados por la Administración Municipal y el Sistema Nacional de Participación. |
| Itagüí | Pese a los esfuerzos de la administración en la disposición de fondos públicos que soporten el desarrollo de la política pública 380.000.000 millones de pesos para la vigencia 2014, consideran que la dinámica del desplazamiento forzado y las necesidades de la gente pueden desbordar la capacidad administrativa. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

I. En cuanto al esquema de articulación nación-territorio y la oferta intersectorial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

- **Oferta institucional disponible con que cuenta la entidad territorial para concurrir la atención integral a la población desplazada.**

En líneas generales hace referencia a todos los programas, proyectos y estrategias desplegados por el ente territorial, para buscar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, con especial énfasis en la población vulnerable. Los tres municipios mencionan un número significativo de programas con diferentes líneas de acción, pero solo en el caso de Bello existe una respuesta que permite evidenciar cuántas víctimas del conflicto armado han sido beneficiarias de los mismos, aunque no discrimina por hechos victimizantes que permitan establecer el impacto sobre la población en situación de desplazamiento.

En este orden de ideas existe amplia oferta institucional en los municipios de Medellín, Bello e Itagüí, que puede ser articulada con la oferta concurrente del ente Departamental y Nacional, para fortalecer los procesos de superación de la condición de vulnerabilidad.

Tabla 7. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| | <p>El municipio cuenta con múltiples programas en caminados a:</p> <p>1-Prevención garantías de no repetición: Escuelas populares del deporte/1299 personas beneficiadas, Deporte sin límite/320 personas beneficiadas, Centro lúdico formativos ludotecas/738 personas beneficiadas, Fortalecimiento de la actividad física saludable/1582 personas beneficiadas, Mientras volvemos a casa/1122 personas beneficiadas, Recreandos/111 personas beneficiadas, Crecer con Dignidad Protección (Hogares de Paso)/ 80 personas beneficiadas, Creer con Dignidad Protección (Centro de Diagnóstico)/508 personas beneficiadas.</p> <p>2-Asistencia y Atención Integral (Atención Inmediata para las víctimas del desplazamiento): Unidad Municipal para la Atención a las Víctimas/meta 100.000 personas atendidas.</p> <p>3-Restablecimiento (salud): afiliación al régimen subsidiado de la población en situación de desplazamiento forzado/meta ejecutada 92%.</p> <p>4-Restablecimiento (educación): Atención educativa a la población en situación de desplazamiento y de Víctimas, mediante la asignación de cupos escolares y la exoneración de derechos académicos de los estudiantes que cursan desde Preescolar a Grado once de los 5 años en adelante, en las Instituciones Educativas Oficiales y las contratadas bajo la modalidad de cobertura educativa/ meta 100%.</p> <p>5. Restablecimiento Retorno (vivienda): Asignación de subsidio a población desplazada para plan retorno/hogares a los que se les asigna un subsidio 74, Asignación de subsidio para vivienda usada en Medellín/hogares a los que se les asigna un subsidio 25.</p> <p>6. Restablecimiento (generación de ingresos): Unidades productivas de población víctima del conflicto armado, creadas o fortalecidas que aportan a soluciones económicas sostenibles para la equidad/meta- 600 personas beneficiarias, Jóvenes que mejoran su empleabilidad por medio de la formación para el trabajo, el desarrollo humano y la intermediación laboral/15 personas beneficiarias, Adultos formados que mejoran las posibilidades de empleabilidad/24 personas beneficiadas.</p> <p>7. Restablecimiento (seguridad alimentaria): Nutrición escolar restaurantes escolares/meta del programa 175.000 - ejecución 100%, Nutrición Para Mujer Gestante y Lactante/ meta 8.000 - ejecución 100%.</p> <p>8. Reparación Integral (rehabilitación): Subsidios entregados a la población beneficiaria del programa/meta 31.622 adultos mayores - ejecución 1, Apoyo económico para las personas mayores/ meta 9.764 - ejecución 6.291, Atención diurna en centro vida/ meta 1300 - ejecución 1.110, Red de asistencia gerontológica en modelos semi institucionalizados/meta 1207 - ejecución 1234, Ser Capaz- dirigida a líderes comunitarios, representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales/meta 1.000 - ejecución 1.000, Ser Capaz- Personas con discapacidad atendidas en procesos de habilitación, rehabilitación y equiparación de oportunidades (talleres a NNA)/meta 162 - ejecución 162, Ser capaz--Rehabilitación a través del componente Ser capaz en casa para personas con discapacidad-meta 1100 - ejecución 159, Ser Capaz- Rehabilitación profesional, formación para el trabajo e intermediación laboral/ meta 349 - ejecución 11, Ser Capaz- Emprendimiento social como una alternativa de los cuidadores de personas con discapacidad/ meta 352 - ejecución 8, Ser Capaz - Subsidios entregados a la población beneficiaria del programa/meta 1667 - ejecución 745.</p> <p>9. Reparación Integral (reparación simbólica): Museo Casa de la Memoria - Participantes directos en los proyectos que desarrolla el Museo Casa de la Memoria/ meta 29 medidas de reparación implementadas - ejecución 124 personas participantes en medidas de reparación.</p> <p>10. Retornos y Reubicaciones: Retornos y Reubicaciones a Víctimas del Desplazamiento/meta 439 - ejecución 21.</p> <p>11. Medidas Complementarias (restablecimiento): Buen vivir en familia y comunidad/ meta 61.676 en el cuatrienio - ejecución 177, Medellín solidaria: Familia Medellín - Contribuir a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral (MDHI), con el propósito de facilitar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejorar formas de convivencia familiar y social/ meta 60.000 hogares con acompañamiento para el cuatrienio - Ejecución 1.790 hogares con al menos un integrante víctima que se encuentran en acompañamiento familiar.</p> |
| Medellín | |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| | |
|--------------|--|
| Bello | 1-Promoción de la convivencia ciudadana/recursos asignados por programa 127.394 /asignados a víctimas/9.044. |
| | 2-Bello ciudad de los derechos/ recursos asignados por programa 212,323/asignados a víctimas 15.074. |
| | 3-Fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos/ recursos asignados por programa 84.929/asignados a víctimas 6.029. |
| | 4-Prevención de la violencia intrafamiliar/ recursos asignados por programa 127.394/asignados a víctimas 9.044. |
| | 5-Fortalecimiento de inspecciones y comisarías de familia/ recursos asignados por programa 933.822/asignados a víctimas 66.301 |
| | 6-Fortalecimiento casa de justicia/ recursos asignados por programa 254.788/asignados a víctimas 18.089. |
| | 7-Implementación cultura de la legalidad/ recursos asignados por programa 84.929 /asignados a víctimas 6.029. |
| | 8-Seguridad ciudadana/ recursos asignados por programa 4.564.949 /asignados a víctimas 324.111. |
| | Asistencia y atención: OBJETIVO-Garantizar la atención básica y la debida asistencia permanente a la población víctima del conflicto armado según hechos victimizantes, que sea dignificadora, que promueva la autosuficiencia, que coadyuve en la reparación, y que sirva de tránsito para lograr el restablecimiento de derechos vulnerados y la integración local. |
| | 1-Implementación de la estrategia de 0 a siempre/recursos asignados por programa 300.000/asignados a víctimas 21.300. |
| | 2-Capacitación de agentes educativos para la primera infancia/recursos asignados por programa 230.000/asignados a víctimas 16.330. |
| | 3-Sostenimiento cobertura educativa/recursos asignados por programa 280.440.762/asignados a víctimas 19.911.294. |
| | 4-Alfabetización jóvenes, adultos mayores y población vulnerable/recursos asignados por programa 1.769.635/asignados a víctimas 125.644. |
| | 5-Atención para población escolar extra edad y menor en riesgo/recursos asignados por programa 1.891.000/asignados a víctimas 134.261. |

| | |
|--|---|
| Bello | 16-Gestión de la salud sexual y reproductiva/recursos asignados por programa 401.658/asignados a víctimas 28.517. |
| | 17-Salud materno infantil (con enfoque diferencial/recursos asignados por programa 1.639.657/asignados a víctimas 116.415. |
| | 18-Seguridad Alimentaria y Nutricional (con enfoque diferencial/recursos asignados por programa 458.871/asignados a víctimas 32.579. |
| | 19-Plan de Salud Pública/recursos asignados por programa 4.000.000/asignados a víctimas 284.000. |
| | 20-Salud Mental (por ciclo vital y enfoque diferencial- prevención de sustancias psicoactivas- atención/recursos asignados por programa 374.881/asignados a víctimas 28.517. |
| | 21-Actividad física con estilos de vida saludable/recursos asignados por programa 303.825/asignados a víctimas 21.571. |
| | 22-Deporte y Recreación Comunitaria/recursos asignados por programa 959.500/asignados a víctimas 68.124. |
| | 23-Adecuación, mantenimiento y remodelación de escenarios deportivos/recursos asignados por programa 284.322/asignados a víctimas 20.186. |
| | 24-Articulación al Sistema de Información Antioquia Info (Sistema de Información de Indicadores de Infancia y Adolescencia/recursos asignados por programa 40.000/asignados a víctimas 2.840. |
| | 25-Jornadas de Identificación de Niños y Niñas (Registro Civil y Tarjetas de Identidad/recursos asignados por programa 15.000/asignados a víctimas 1.065. |
| | 26-Subsidios en dinero, paquetes alimentarios al Adulto Mayor/recursos asignados por programa 297.252/asignados a víctimas 21.104. |
| | 27-Mantenimiento físico al Adulto Mayor/recursos asignados por programa 1.182.616/asignados a víctimas 83.965. |
| | 28-Atención a Adultos Mayores en estado de vulnerabilidad en los Centros de Bienestar de Anciano -CBA-/recursos asignados por programa 1.647.628/asignados a víctimas 116.981. |
| | 29-Reorientación de la Unidad de Atención y Orientación a la población víctima del desplazamiento**/recursos asignados por programa 352.457/asignados a víctimas 352.457. |
| | 30-Plan de Acción de Atención y Reparación a las víctimas**/recursos asignados por programa 271.773/asignados a víctimas 271.773. |
| 31-Atención humanitaria de emergencia **/recursos asignados por programa 152.873/asignados a víctimas 152.873. (Inmediata) | |
| 32-Fortalecimiento del COMPOS/recursos asignados por programa 9.868 /asignados a víctimas 700. | |
| 33-Red Unidos Apoyar la financiación y funcionamiento de la oferta institucional para mejorar o ampliar la cobertura. Garantizar una adecuada y oportuna atención Integral a las familias/recursos asignados por programa 227.000/asignados a víctimas 16.117. | |
| 34-Familias en Acción: Garantizar la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, a través del subsidio escolar y Nutricional/recursos asignados por programa 261.228/asignados a víctimas 18.547. | |
| 35-Gestionar los recursos para la implementación del Observatorio laboral y económico. /recursos asignados por programa 86.517/asignados a víctimas 6.142 | |
| 36- Empleo, generación de ingresos y Acceso a recursos. /recursos asignados por programa 640.970/asignados a víctimas 45.508. | |
| 37- formación y asesorías en emprendimiento y creación de empresas/recursos asignados por programa 20.400/asignados a víctimas 1.448. | |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| | |
|-------|--|
| Bello | 38- fortalecimiento del Acuerdo de cooperación y de apoyo institucional establecido con el SENA/recursos asignados por programa 0/asignados a víctimas 0. |
| | 39-Brindar formación para el empleo a la zona rural. /recursos asignados por programa 26.200/asignados a víctimas 1.860. |
| | 40-Vivienda para subsidios complementarios (población desplazada y víctimas) ** /recursos asignados por programa 152.873/asignados a víctimas 10.853. |
| | 41-Gestión para la financiación de microcréditos/recursos asignados por programa 20.400/asignados a víctimas 1448. |
| | 42-Revisar y Ajustar el Plan Decenal de Acciones Positivas para las Mujeres/recursos asignados por programa 395.027/asignados a víctimas 28.046. |
| | 43-Movilización Social para la garantía de derechos/recursos asignados por programa 1.344.600/asignados a víctimas 95.496. |
| | 44-Diagnóstico de la Organización y participación juvenil/recursos asignados por programa 20.000/asignados a víctimas 1.420. |
| | 45-Participando – Ando /recursos asignados por programa 840.000/asignados a víctimas 59.640. |
| | 46-Reparación a Víctimas (Articular la implementación de las medidas de restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición**/recursos asignados por programa 131.641/asignados a víctimas 131.641. |
| | 47-Plan de Capacitación a dignatarios comunales/recursos asignados por programa 5.000/asignados a víctimas 355. |
| | 48-Plan de Capacitación a las Juntas Administradoras Locales/recursos asignados por programa 10.000/asignados a víctimas 700. |
| | 49-Fortalecimiento y apoyo a las 49-organizaciones de la población desplazada**/recursos asignados por programa 42.465/asignados a víctimas 42.465. |
| | 50-Characterización de la población, (por ciclo vital y enfoque diferencial discapacidad) /recursos asignados por programa 127.394/asignados a víctimas 9.044. |
| | 51-Asesoría a Organizaciones Sociales, (por ciclo vital y enfoque diferencial/recursos asignados por programa 127.394/asignados a víctimas 9.044. |
| | 52-Fomento de entornos protectores (por ciclo vital y enfoque diferencial/recursos asignados por programa 127.394/asignados a víctimas 9.044. |
| | 53-Gestión para la Adquisición y Dotación de la Casa Multiactiva para la Población Afro/recursos asignado por programa 162.000/asignados a víctimas 11.502. |
| | 54-Implementación de la Etnoeducación/recursos asignados por programa 0/asignados a víctimas 0. |
| | 55-Fortalecimiento organizativo/recursos asignados por programa 20.660/asignados a víctimas 1.466. |
| | 56-Jornada de la Afrocolombianidad/recursos asignados por programa 40.000/asignados a víctimas 2.840. |
| | 57-Retorno y reubicación**/recursos asignados por programa 84.429/asignados a víctimas 84.429. |
| | 58-Postulación a bolsa Departamental y Nacional de subsidios para Vivienda Nueva/recursos asignados por programa 0/asignados a víctimas 0. |
| | 59-Construcción de Vivienda Nueva Urbana y Rural/recursos asignados por programa 24.240/asignados a víctimas 1.721. |
| | 60-Gestión y financiamiento de vivienda urbana y rural/recursos asignados por programa 320.750/asignados a víctimas 45.176. |
| | 61-Diagnostico y ejecución de mejoramientos de vivienda Urbana y Rural/recursos asignados por programa 956.800/asignados a víctimas 67.932. |
| | 62-Subsidios para arrendamiento y compra de vivienda usada/recursos asignados por programa 3.153.000/asignados a víctimas 223.000. |
| | 63-Titulación, regularización y legalización de predios/recursos asignados por programa 22.824/asignados a víctimas 1.620. |

| | |
|--------|---|
| Itagüí | 1-Cobertura de la demanda educativa de niños, niñas y jóvenes en condición de vulnerabilidad (étnicos, indígenas, ROM). |
| | 2- Becas universitarias otorgadas a jóvenes que terminaron sus estudios secundarios. |
| | 3-Sistemas de estímulos para docentes y estudiantes. |
| | 4- Población adulta que accede a programas de formación en cultura ciudadana, (música, artes escénicas, artes visuales, literatura, artes y oficios). |
| | 5- Población vulnerable y diferencial que accede a programas de emprendimiento e industrias culturales. |
| | 6- Incentivos al emprendimiento, artístico, cultural y artesanal. |
| | 7- Estímulos a la producción artístico- cultural y artesanal. |
| | 8- Afiliación al régimen subsidiado de salud. |
| | 9- Familias beneficiadas con el programa familias en acción. |
| | 10- Programa de salud mental para la prevención y atención terapéutica de niños, niñas, adolescentes y familias. |
| | 11-Niños, niñas y adolescentes con atención humanitaria (desplazamiento, desastres e inseguridad alimentaria). |
| | 12-Niños, niñas y adolescentes atendidos en hogares de paso y centro de emergencia. |
| | 13-Niños y niñas menores de 5 años que participan en espacio y actividades lúdicas para su desarrollo integral. |
| | 14- Niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años matriculados, inscritos, o participantes en programas de recreación y deporte. |
| | 18- Adultos mayores beneficiados con programas para el fortalecimiento de la actividad física. |
| | 19-Mujeres que acceden a procesos de capacitación para el trabajo y el desarrollo humano. |
| | 20-Becas condonables para la realización de estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. |
| | 21-Personas de las negritudes capacitadas en artes y oficios. |
| | 22-Capacitación en competencias laborales. |
| | 23-Subsidios entregados para adquisición de vivienda de interés prioritaria. |
| | 24-Unidades de vivienda mejorada (pintura exterior) ver cifras anexas en PAT. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **El apoyo y el servicio brindado por el departamento, la nación y el SNARIV, en relación con la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad, es proporcionado y flexible a las necesidades y prioridades del ente territorial para concurrir a la atención de la población desplazada. Especificando identificación de metas, balance de logros y falencias.**

Si bien existe un apoyo significativo en materia de asignación de recursos que permite explorar nuevas dimensiones de trabajo, la Alcaldía de Medellín considera que persisten falencias en la respuesta oportuna del ente nacional, a través de las entidades que conforman el SNARIV, prueba de ello es la demora en la valoración de las declaraciones por desplazamiento forzado, competencia exclusiva de la UAEARIV, lo que ocasiona en muchas ocasiones que el ente territorial desborde su capacidad institucional, al tener que asumir la responsabilidad de entregar de manera sucesiva la Ayuda Humanitaria inmediata para garantizar los derechos fundamentales de esta población.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Por su parte la Alcaldía de Bello considera que el apoyo y servicios brindados por la nación son buenos y flexibles, pero resalta la insuficiencia respecto a la cantidad de población asentada, el ente departamental ha sido prácticamente inexistente en el acompañamiento de las comunidades asentadas en lugares como la vereda Granizal y Nuevo Jerusalén.

En la Administración Municipal de Itagüí consideran que el apoyo de las entidades del SNARIV ha sido imperceptible, salvo por la UAEARIV que ha aportado su capital humano y técnico para el desarrollo de actividades relacionadas con la reparación integral y capacitación en instrumentos de planeación.

Tabla 8. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | <p>La condición de ciudad capital de Medellín aunado a las amplias cifras de delitos perpetrados en el marco del conflicto armado y violencia sociopolítica en el territorio a la luz de los marcos normativos previstos en la Ley 387 de 1997, Ley 975 de 2005, Ley 1448 de 2011 y Jurisprudencia vinculante en la materia suponen la imperiosa hermenéutica y aplicación del enfoque territorial de tal suerte que los principios constitucionales de coordinación sean plenamente efectivos.</p> <p>En este orden de ideas, la Alcaldía de Medellín ha venido siendo subsidiada y concurrida por la nación específicamente por la Unidad Administrativa Especial en lo que respecta a Atención humanitaria inmediata en el marco de un convenio previsto para la actual vigencia por un monto de 120.000.000 millones de pesos y adentrándose a importantes retos de soluciones duraderas en lo que respecta a la articulación en cese de condiciones de vulnerabilidad e indemnizaciones.</p> <p>La valoración que realiza el municipio en cuanto al apoyo y el servicio brindado, en especial por la UARIV, en cuanto a la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad, es que este no responde a la realidad del territorio, teniendo presente que la competencia de la nación es la valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV de las víctimas, la cual no se cumple en el tiempo estimado por la ley (60 días hábiles), razón por la cual el ente territorial debe realizar entregas de atención inmediata durante un periodo mayor a los tres meses, en desmedro de la destinación de los recursos para procurar soluciones duraderas para las víctimas que optan por la integración local.</p> <p>En este sentido, en comunicación enviada en mayo de 2014 a la UARIV, se comunicó al ente nacional que "Para el año 2014, bajo este mismo mecanismo, la UARIV define un monto insuficiente, de solo ciento veinte millones (\$120'000.000) para subsidiar la Atención Humanitaria Inmediata a las hogares víctimas en valoración que atiende la Alcaldía de Medellín. Este monto es a todas luces exiguo frente a la enorme responsabilidad que asume el ente territorial por medio de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas (en adelante UMARV), adscrita a la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos. Lo anterior porque en el ejercicio de verificación realizado en el Registro Único de Víctimas (RUV), solo diez (10) de los 432 hogares que declararon hechos victimizantes y a los cuales la UMARV les aplicó el diagnóstico base en enero de 2014, cuenta con la respectiva Resolución o, han sido notificados de su estado en el Registro; es decir, transcurrido el tiempo estipulado en la Ley para la valoración (Art. 56), competencia exclusiva de la UARIV, el ente municipal se ve en la obligación.</p> |
|-----------------|---|

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | <p>de entregar atención inmediata a 422 hogares. (Ver tabla). Esa situación compromete la capacidad presupuestal actual, pues un solo mes de entrega de atención inmediata en efectivo, según los montos establecidos en la resolución, tiene un costo estimado en más de ciento sesenta millones de pesos (\$160'000.000) sin tener en cuenta los demás hogares atendidos en lo corrido del año".</p> <p>Prevedemos como importante reto el decidido fortalecimiento en materia de diseño de medidas y políticas cuyo impacto será directo en los territorios y frente a los cuales deben aunar esfuerzos más consolidados en materia de una concepción más vistas desde los territorios en términos de oferta, demandas insatisfechas, y dinámicas reales del conflicto que conduzcan al restablecimiento de los tejidos familiares, la transformación y la dignificación de las víctimas. A modo de ejemplo podríamos citar lo que respecta al modelo de indemnizaciones, retornos, reubicaciones, entre otras.</p> |
| Bello | <p>El servicio prestado por la nación es bueno y flexible a pesar de ser insuficiente por la gran cantidad de población víctima del desplazamiento forzado, asentados en el municipio de Bello. Las falencias se han encontrado con el apoyo del ente departamental que a la fecha ha sido prácticamente inexistente.</p> <p>Logros: fortalecimiento de la Unidad Municipal de Atención a Víctimas, pago de indemnizaciones con recursos del nivel nacional, se ha suscrito un convenio de subsidiariedad por parte municipio de bello y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación a las víctimas.</p> <p>Falencias: falta de recursos y demora en algunos trámites.</p> |
| Itagüí | <p>En relación con las competencias legales atribuidas al SNARIV, menciona que el apoyo ha sido imperceptible, salvo por el apoyo técnico y material de la UAEARIV en temas relacionados con reparación Integral, capacitación en instrumentos de planeación y asesoramiento constante.</p> <p>Destaca la labor del SENA, por participación activa en los Comités de Justicia Transicional y oferta educativa.</p> <p>Lamenta la falta de compromiso del ente departamental ajeno a sus problemáticas.</p> |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **Valoración del nivel de coordinación y concertación con el departamento, la nación y el SNARIV para la formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención al desplazamiento forzado. Énfasis sobre la definición de protocolos de intervención interinstitucional y sobre la definición de criterios de selección de beneficiarios a programas y proyectos tendientes al restablecimiento de derechos.**

Para el caso específico de Medellín, la coordinación con el departamento no se desarrolla, pues la presunción de *suficiente capacidad institucional* del municipio, hace que se prioricen otros municipios en los que se requiere la intervención urgente del ente departamental.

Menciona que la coordinación con la nación ha mejorado y se traduce en trabajo mancomunado, como en el proceso de la *Superación de la Condición de Vulnerabilidad*, donde el trabajo ha sido conjunto y se espera que tenga resultados exitosos, caso con-

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

trario a los temas relacionados con la Ayuda Humanitaria, porque las decisiones unilaterales del Gobierno han desconocido las realidades de los territorios.

Para los municipios de Bello e Itagüí la coordinación y articulación ha sido buena y fundamental, pero el último menciona que la incidencia de la UAEARIV a la hora de evaluar la política pública debe ser reconsiderada.

Tabla 9. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | <p>Sobre la coordinación con el departamento: en realidad la coordinación con el Departamento no se desarrolla, se comprende que debido al supuesto de que la ciudad de Medellín posee suficiente capacidad institucional por lo que no requiere intervención del departamento, por lo tanto este último, se entiende, prioriza otros municipios diferentes a Medellín.</p> <p>Sobre la coordinación con la nación: (1) En realidad ha habido mejoras en la coordinación con la nación, empero esta fluctúa dependiendo del tema coordinado; a saber: actualmente se desarrolla una interesante coordinación en materia del proceso de superación de la situación de vulnerabilidad, el diseño ha sido conjunto y se espera que la implementación del proceso lo sea igualmente, se han presentado diferencias pero es precisamente debido a los diálogos desarrollados, diferencias que se han ido superando; no es lo mismo con el proceso de atención humanitaria, donde las continuas decisiones unilaterales del gobierno central han afectado el desarrollo institucional de la ciudad; (2) La coordinación dada es observado por la administración municipal no como fruto de una deliberada decisión inicial del Gobierno nacional, sino como producto de la capacidad de reflexión de la localidad; es decir, los procesos de coordinación generados no son tanto iniciativa inicial del Gobierno nacional, sino que parten de las discusiones y posiciones planteadas por la localidad frente a las políticas centrales, la nación toma decisiones y la alcaldía las discute a razón de las complejidades del territorio; y (3) La coordinación se ha venido desarrollando bien –sin perder de vista lo mencionado en el numeral inmediatamente anterior– en etapas de diseño, ya en etapas de implementación marcha con dificultad, pues buena parte de la oferta institucional colocada por la nación para dar respuesta a coordinaciones, es la misma oferta institucional que existe desde otras políticas públicas, o más complejo aún, es la oferta institucional del municipio, en conclusión, hay poco valor agregado en esta materia.</p> |
| Bello | <p>En cuanto a la coordinación y concertación se puede manifestar que esta ha sido muy buena con el nivel nacional. Con el nivel departamental ha sido prácticamente inexistente tal y como ya se ha manifestado.</p> <p>En cuanto a los protocolos relacionados con la atención y Reparación a las víctimas elaborados por la UAEARIV.</p> |
| Itagüí | <p>Ha sido fundamental la coordinación y concertación con la UAEARIV, pero considera necesario es corregir su incidencia a la hora de evaluar la política pública, pues de ello depende la transformación constante y la efectividad en la ejecución de estrategias.</p> |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

II. Comités de Justicia Transicional

- **Acciones que se adelantan para promover la formación de los integrantes del CTJT, en los temas de desplazamiento forzado, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.**

A través de la UMARV, Medellín ha realizado un acompañamiento permanente a los miembros, consistente en la realización de un Diplomado en DD. HH., organizado y ejecutado en conjunto con la Personería de Medellín y la OIM, en el cual participaron todos los miembros de la mesa.

Adicionalmente, se han dispuesto espacios de interlocución y trabajo con los integrantes de la mesa, siempre con el acompañamiento de un equipo interdisciplinario de la Unidad Municipal de Atención a Víctimas.

Es de resaltar que la Alcaldía de Medellín se ha interesado por empoderar a los representantes de las organizaciones de víctimas, para dejar capacidad instalada que permita la consolidación de procesos serios de participación e incidencia en la política pública.

En el caso de Bello, se refiere la asistencia a las capacitaciones en temas de desplazamiento forzado organizadas desde la nación y la realización de un diplomado sobre la vigencia de la Ley 1448 de 2011, pero se observa que en estos espacios poca o nula ha sido la participación de las organizaciones de víctimas, proceso que se constituye en un pilar fundamental hacia la superación de vulnerabilidad y el goce efectivo de derechos.

En el caso de Itagüí, se hace necesario garantizar el acompañamiento de la UAEARIV y de otras entidades adscritas al SNARIV, para lograr el fortalecimiento de los conocimientos en derechos humanos de los miembros de los CTJT, que permitan tener un panorama claro y amplio de la legislación vigente y del norte de las políticas públicas destinadas a la restitución de derechos.

Tabla 10. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | <p>El año inmediatamente anterior en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional fue aprobado el plan de trabajo de la Mesa. A dicha sesión asistieron las dos delegadas de la Mesa, entiéndase Luz Mery Velásquez y Teresita Gaviria.</p> <p>En lo que concierne a la ejecución del plan de trabajo podemos señalar que la Secretaría de Participación y Secretaría de Gobierno a través de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas han fijado el presupuesto para la financiación del plan de trabajo de la Mesa acorde a lo aprobado por el Comité territorial de Justicia Transicional y este se ha venido ejecutando por parte de la Secretaría de Participación y Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas dentro de los cual se tenía previsto un plan de formación a la mesa mediante un diplomado en Derechos Humanos el cual fue realizado el año inmediatamente anterior en concurso con la Personería de Medellín y la OIM y al cual asistieron todos(as) los(las) delegados principales y suplentes de la Mesa.</p> <p>En el marco de la articulación de la UMARV con la OIM se aprobó la dotación el destino de silletería, tableros, mesas, paneles de separación y espacio para reuniones en el Museo Casa de la Memoria</p> <p>Así mismo, En la Unidad permanente de Justicia se ha destinado un espacio de trabajo para los y las delegadas de la Mesa (en lo que respecta a sus funciones como delegados/as) con equipo de cómputo, impresión y papelería como garantía para el desempeño de su mandato lo cual se dejará consagrado bajo reglas claras de operativización.</p> <p>Actualmente, la UMARV se encuentra diseñando un plan de acompañamiento desde los distintos Componentes a la Mesas temáticas de la Mesa de Participación de tal suerte que el mismo las misma se potencialicen como herramientas de diseño, incidencia y articulación frente a la política pública de víctimas en el territorio. El municipio valora en gran medida el potencial de incidencia de las citadas Mesas Temáticas como un eje de coordinación y articulación.</p> <p>La UMARV ha garantizado plenamente el acompañamiento de la Mesa con un profesional desde el Componente de Reconocimiento y Participación que ha movilizó y acompañado a la Mesa Municipal de Participación en todas las sesiones de ley y autónomas, en discusiones, construcciones y metodologías. Aunado a esto, y como ya se mencionó, los/as diferentes profesionales de la UMARV están llamados al efectivo acompañamiento que atienda a movilizar las discusiones estratégicas que requiera la Mesa.</p> |
| | <p>Se han atendido invitaciones del nivel nacional a capacitaciones en temas de desplazamiento forzado cuya organización ha estado a cargo del nivel nacional y municipal.</p> <p>En el año 2013 se realizó un diplomado sobre la Ley 1448 de 2011, dirigido a funcionarios de la Administración Municipal y a entidades con asiento en la jurisdicción del municipio de Bello, con participación de la Fiscalía General de la Nación, Funcionarios de la Rama judicial y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> |
| | <p>No se han emprendido acciones específicas de formación a los integrantes del comité.</p> <p>Relaciona avances en el posicionamiento del tema de víctimas como tema importante en la agenda de secretarios y directivos.</p> |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **Participación específica de las víctimas del desplazamiento forzado o sus organizaciones y su nivel de incidencia en la definición y ejecución de la política pública.**

En los municipios de Bello e Itagüí se hace necesario reforzar la participación e incidencia de las víctimas en los asuntos relacionados con decisiones que los afecten, así como en la formulación de la política pública de atención a la población desplazada, la insuficiencia de espacios de diálogo, discusión y concertación es óbice para la comprensión del funcionamiento de los procesos internos y para el mejoramiento de los mismos, por ende, será un reto importante para estos dos municipios la búsqueda del fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y la interlocución del ente local con las mismas, en espacios como el CTJT y las diferentes mesas de participación ciudadana.

Medellín da cuenta de un trabajo escalonado de fortalecimiento y acompañamiento a las organizaciones de víctimas, pensado en la lógica del trabajo articulado con miras a garantizar un proceso participativo transparente e integral, hecho que ha sido evidenciado por el Ministerio Público al asistir a los espacios de formación e interlocución para las víctimas.

Tabla 11. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | <p>En el año 2012 se construyó el Plan de Trabajo Municipal, en el que se definió la ruta institucional de atención a víctimas, dicho plan se elaboró con el concurso de diferentes organizaciones en la que también tubo asiento la población desplazada; con ellos se hicieron mesas de trabajo y representantes de las diferentes dependencias de la alcaldía de Medellín, se priorizaron necesidades, programas y proyectos a desarrollarse desde la competencia de cada uno. El trabajo de grupos se consolidó en un documento que fue presentado, debatido y consensuado con las organizaciones de víctimas que durante tres meses estuvieron trabajando en el tema.</p> |
| | <p>En este sentido la participación de las víctimas es además de un derecho fundamental, una opción de incidencia en las decisiones de la institucionalidad frente a la política pública, en el marco de la Ley 1448 o ley de víctimas aprobada en junio 10 del 2011 y puesta en ejecución o implementación en enero del 2012 se crearon las mesas de participación de víctimas, cuyas funciones se definieron en la resolución 0388 de 2013.</p> <p>Este espacio es una propuesta de juntar en un solo escenario, la sociedad civil, víctimas, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, con la intención de tener un interlocutor directo con las víctimas.</p> |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| | |
|----------|--|
| Medellín | <p>La Mesa Municipal de Participación de Víctimas (MMPV) de Medellín es un espacio de consulta y concertación de acciones de política pública en términos de la atención integral, asistencia y reparación a Víctimas del conflicto armado, está conformada actualmente por 21 miembros de organizaciones elegidos democráticamente de acuerdo a lo estipulado en la resolución 0388 de 2013, esta instancia se concibe como el puente entre las 385.000 víctimas que han decidido habitar en la ciudad y la institucionalidad pública y privada.</p> <p>Se propone además:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adelantar un efectivo control social y una eficaz veeduría ciudadana a la política pública Municipal de UMARV. • Propugnar por el acceso a las garantías e incentivos que les permitan acceder a los espacios de participación y construcción social en los que se favorece la inclusión de medidas en pro de las víctimas. <p>De otro lado se crearon y generaron dinámicas de trabajo con los Comités Temáticos (reparación, restablecimiento, participación y prevención), adscritos al Comité de Justicia Transicional, y en todos a hay presencia de la población víctima.</p> <p>Así mismo, la Mesa Municipal de Participación de Víctimas del municipio de Medellín participo en el diseño, ejecución y evaluación de las propuestas de las víctimas de Antioquia para hacer llegar a los diálogos de paz que en la actualidad se desarrollan en la Habana Cuba: los escenarios en los cuales se recogieron dichas propuestas fueron: 3 jornadas descentralizadas de voces de las víctimas de las comunas 3-4 y 13 y el Foro Departamental "Voces por la Paz".</p> <p>Continuando con la línea de la participación y la incidencia de las víctimas del desplazamiento en la política pública, también desde la MMPVM se envió a la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas del Gobierno nacional un pronunciamiento en el que se describen las tensiones y recomendaciones que en el proceso de indemnización a la población víctima trae consigo la implementación de la Resolución 01006 de 2013.</p> |
| Bello | <p>En la elaboración del plan de acción territorial para la atención para la atención a las víctimas del conflicto armado formulado a finales del año 2012 se contó con la participación de representantes víctimas del desplazamiento forzado y organizaciones de víctimas, además se contó con dichas personas en la elaboración del plan de desarrollo.</p> |
| Itagüí | <p>Las víctimas y organizaciones participan en los comités, pero es necesario promover mecanismos horizontales que les permitan tener más incidencia en la definición y ejecución de las estrategias.</p> |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

- **Habilitación de espacios para el control social y la rendición pública de cuentas por parte de la entidad territorial sobre la política pública de atención integral al desplazamiento forzado.**

El municipio de Medellín refiere que los espacios habilitados y destinados a tal fin son cuatro, comprendiendo los Comités Territoriales de Justicia Transicional, la Comisión

Accidental de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, la Mesa Municipal de Participación Efectiva de Víctimas y la Veeduría a la Política Pública de Víctimas, espacios diversos, pero con plena participación de los representantes de las víctimas, se ha logrado evidenciar además que en cada uno de los Subcomités Temáticos realizados en la ciudad, se han ampliado las posibilidades de participación para las víctimas, logrando visibilizar las necesidades de las mismas, sus dudas y aspiraciones frente a los temas relativos a la restitución de sus derechos.

En el caso de Bello, la participación de las víctimas aún continúa en una fase incipiente, pues la asistencia a los comités territoriales de justicia transicional ha dejado evidencia que la voz de los y las representantes de las Mesas de Participación Efectiva de las víctimas no ha sido escuchada, ni sus sugerencias tenidas en cuenta, en el municipio existe pues una necesidad imperiosa de reenfocar la intervención de la administración municipal en aquellos lugares donde existe mayor concentración de población víctima del conflicto armado interno (asentamiento Nuevo Jerusalén y vereda Granizal).

En este orden de ideas, el fortalecimiento de los conocimientos y el empoderamiento de las organizaciones de víctimas se ha constituido en una meta primordial de la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, pues sabemos que en la medida en que las comunidades conocen sus derechos, podrán exigirlos efectivamente y ser reconocidos como sujetos de derechos y obligaciones, garantizando finalmente un avance significativo en materia de integración local, prueba de ello es el trabajo que diariamente se realiza en la Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo, que tiene sede permanente en la vereda Granizal, donde los procesos de capacitación comunitarios son una línea de intervención clave para dejar capacidad instalada en los territorios.

En relación con la respuesta aportada por el municipio, solo refiere la rendición de cuentas periódica como el espacio para el control social y la rendición pública de cuentas por parte de la entidad territorial sobre la política pública de atención integral al desplazamiento forzado, desconociendo que otros espacios de articulación interinstitucional son claves para informar a las víctimas sobre las limitaciones, avances y metas de la administración municipal en materia de diseño y ejecución de la política pública de atención integral para las víctimas.

En el caso de Itagüí, espacios como el Comité Territorial de Justicia Transicional son claves para garantizar la rendición de cuentas y el control social, prueba de ello es que en el último comité realizado el día 14 de abril de 2015, las representantes electas de la mesa municipal de participación efectiva de víctimas solicitaron con apoyo de la Procuraduría, un informe detallado sobre la inversión de recursos públicos en temas de salud, educación y vivienda para las víctimas del conflicto armado interno; de igual

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

manera en su respuesta no refieren espacios diversos a la rendición pública de cuentas e informes de control político en el concejo.

Todo lo anterior permite establecer que los municipios de Bello e Itagüí deben ampliar su comprensión frente otros espacios de articulación interinstitucional, que si bien han sido concebidos para garantizar la participación de las víctimas en las decisiones que puedan afectarlos, también deben servir como espacios de rendición de cuentas frente a la labor realizada por las administraciones municipales, teniendo en cuenta que debe especificarse con claridad el número de personas víctimas beneficiarias de los planes, programas y proyectos ejecutados por el municipio.

Tabla 12. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | En el momento los espacios habilitados para el control social y la rendición pública de cuentas son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • El Comité Territorial de Justicia Transicional. • Comisión Accidental de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. • Mesa Municipal de Participación de Víctimas de Medellín (MMPVM). • Veeduría a la política pública de las víctimas a nivel nacional, departamental y municipal. Esta veeduría fue aprobada por la Personería de Medellín a petición de varios líderes de conflicto armado y de la MMPV. |
| Bello | Estos se efectúan en el informe de rendición cuentas realizado periódicamente por la Administración Municipal. |
| Itagüí | Rendición pública de cuentas realizada en el marco de los mecanismos generales dispuestos en el Municipio, audiencias, informes y control político en el Concejo. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a diciembre de 2015.

III. En cuanto a la ejecución de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, se requiere información específica y discriminada destinada a la población en situación de desplazamiento forzado, referente a resultados de gestión, nivel de ejecución presupuestal y fuentes específicas de financiación respecto a la implementación de planes, programas y proyectos adelantados por la entidad territorial (para las vigencias de 2012, 2013 y lo corrido de 2014), que incluya metas, coberturas, incorporación del enfoque diferencial, balance de logros y falencias. En torno a:

- **Plan de Acción Territorial considerando su articulación con otros instrumentos de planificación como el Plan Integral Único (PIU) y el Plan de Desarrollo Municipal Ley 152 de 1994.**

Acciones tendientes a la prevención y protección, para asegurar que se prevengan, atiendan o minimicen las causas y efectos del desplazamiento forzado (Acceso a la justicia y las garantías de no repetición).

Iniciando con el caso de Medellín, es importante destacar las nuevas estrategias de prevención del desplazamiento forzado basadas en la protección por presencia institucional o presencia disuasiva, mediante las cuales la Unidad Municipal de Atención a las víctimas se traslada a los territorios para brindar acompañamiento permanente a las comunidades; de igual forma otras secretarías de la alcaldía municipal como educación, juventud, mujer, infraestructura y seguridad entre otras, acompañan estos procesos de manera articulada, brindando protección a las comunidades en riesgo o en zonas de alta conflictividad armada, el ejemplo es el caso del desplazamiento masivo de San Cristóbal, sector Loma Cañón, ocurrido el 6 de mayo de 2013, con 76 familias en riesgo de desplazamiento y 63 desplazadas efectivamente, donde se logró el retorno efectivo de 62 familias víctimas del desplazamiento, además se inauguró un centro comunitario para la atención integral de las familias residentes en este y otros sectores aledaños.

El 13 de mayo del mismo año, se desplazan forzosamente 21 núcleos familiares del mismo corregimiento, del sector conocido como San Gabriel, la Administración Municipal replica la misma estrategia que se detalló anteriormente, logrando solo el retorno de 6 núcleos familiares, en cuanto al resto de las familias ha manifestado el deseo de retornar pero evidentemente se requiere la ruta estratégica de retorno para los eventos intraurbanos, ya que actualmente no existe.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Si bien en el sector de San Gabriel hay seguridad por presencia de la fuerza pública mediante la UNIPOL y MEVAL, debe garantizarse su permanencia en el territorio afectado, para prevenir nuevos hechos que pongan en riesgo la estabilidad del retorno, la materialización del principio fundamental de los retornos, es la Seguridad, la aplicación del debido proceso y el respeto por los derechos humanos en los procedimientos de registro y capturas de jóvenes del sector debe ser un compromiso de la Policía Nacional, puesto que en los últimos meses la Alcaldía de Medellín ha visibilizado quejas de la comunidad por exceso de la fuerza y abuso de la autoridad.

En la respuesta emitida por el municipio de Bello no se refieren acciones específicas, programas o proyectos enfocados a la prevención de las violaciones a los DD. HH. y el DIH, simplemente se hace una descripción de las aspiraciones del municipio en este sentido y se transcriben definiciones relativas a los momentos de la prevención, en los últimos meses se han recibido quejas en la Defensoría Regional Antioquia, sobre la grave situación de seguridad que enfrentan comunidades anteriormente mencionadas (Nuevo Jerusalén y vereda Granizal), donde los NNA se encuentran en permanente riesgo de utilización forzada o vinculación de los mismos a actividades relacionadas con grupos armados al margen de la ley, además de estar expuesto a riesgos de ser víctimas de violencia y abuso sexual, en los últimos dos meses se han registrado 4 casos de abuso sexual en niñas y adolescentes de la vereda Granizal.

El reforzamiento de las medidas de seguridad en la vereda es clave, pues la falta de presencia institucional sumada a la presencia mínima de la fuerza pública ha facilitado la acción y control efectivo de la estructura armada ilegal que opera en la vereda Granizal, tampoco se han realizado controles efectivos por parte de la administración municipal que impidan la urbanización ilegal, lo que ha maximizado la llegada de nuevas familias desplazadas y de escasos recursos.

Se hace necesaria entonces, la instalación de un CAI de la Policía Nacional, sea fijo o móvil, para monitorear permanentemente la situación de orden público en Granizal, atender a la población y recuperar poco a poco el control que le han quitado los actores armados ilegales a el estado en este lugar, recomendación que puede hacerse extensiva al sector conocido como Nuevo Jerusalén.

En el caso particular del municipio de Itagüí y en materia de garantías de prevención y no repetición, puede exaltarse la acción efectiva de la administración municipal y la Fuerza Pública que han logrado diezmar la acción de grupos armados ilegales post desmovilización que operan en este municipio, cual es el caso de los golpes a grupos armados ilegales como "Calatrava" y "el Guayabo", asociadas a la Odín la Unión, acción

evidenciada en la reducción de los homicidios que paso de 165 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2013, a 13 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2015 y en lo corrido del 2015 a 4 homicidios por cada 100.000 habitantes (datos suministrados por el gobierno local en el Comité de Justicia Transicional del 14 de abril de 2015).

Es importante mencionar que en años anteriores, estos grupos han causado los desplazamientos forzados de cientos de personas residentes en el municipio de Itagüí y que las capturas han logrado disminuir significativamente su acción y desestructurar las redes de operación y apoyo de otras estructuras ilegales.

Tabla 13. Respuesta municipal

| | | |
|------------------------|--|--|
| <p>Medellín</p> | <p>Desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas se llevan a cabo diversas acciones en el marco de la estrategia de prevención temprana, urgente y medidas de no repetición, las cuales tiene por finalidad:</p> <p>(1) Identificar, atender y monitorear las situaciones que generen hechos victimizantes según protocolos y lineamientos vigentes;</p> <p>(2) Implementar las medidas de prevención temprana definidas en la estrategia; (3) Implementar medidas de carácter pedagógico, orientadas a las garantías de no repetición; (4) Realizar la atención jurídica con acompañamiento psicosocial atendiendo a la complejidad de cada hecho victimizante; (5) Acompañar las jornadas institucionales, jornadas comunitarias, jornadas de atención en emergencia, misiones y acompañamiento humanitario; y (6) Apoyar la atención y acompañamiento en campo a la ocurrencia de hechos victimizantes como desplazamientos masivos, apoyando los respectivos censos, y el seguimiento de los desplazamientos masivos y actos terroristas.</p> <p>Estas acciones están dirigidas a los territorios y poblaciones del municipio de Medellín.</p> <p>En el marco de las obligaciones del municipio de Medellín en la prevención de violaciones a los DD. HH., la alcaldía ejecutó durante los últimos 6 meses del año 2013 la estrategia local de Prevención de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con apoyo del Ministerio del Interior. La estrategia se desarrolló en cuatro (4) comunas de la ciudad, las cuales fueron priorizadas debido a su situación de conflictividad armada urbana. Este proyecto se presentó como una estrategia que posibilitará advertir y adelantarse a posibles violaciones de DD. HH., de infracciones al DIH y de Desplazamientos Forzados Intraurbanos, con el fin de contribuir a la identificación e implementación medidas, rutas, mecanismos y procedimientos de prevención que aporten a la construcción de la política pública municipal de prevención y protección en el marco de la nueva legislación Ley 1448 de 2011 y sus diferentes decretos reglamentarios.</p> <p>El proyecto permitió avanzar en la identificación e implementación de medidas, rutas y mecanismos de prevención, protección y atención inmediata a través de la conformación de equipos móviles de Prevención de Violaciones de Derechos Humanos de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y de desplazamientos forzados intraurbanos, que actuaron en las comunas de mayor conflictividad en Medellín con el fin identificar, monitorear y advertir situaciones de riesgo; asesorar y acompañar jurídica y psicosocialmente en la inmediatez a las personas con riesgo para su vida, seguridad, libertad e integridad en las comunas priorizadas, así como orientar y capacitar a la ciudadanía y servidores públicos sobre el tema de prevención, protección y atención a víctimas en función de los tres momentos de la prevención: Temprana, urgente y garantías de no repetición.</p> <p>La estrategia de prevención de violaciones de DD. HH. e infracciones del DIH propuesta, no pretendió responder por todas las obligaciones del Estado para asegurar las Garantías de No Repetición, como son: la protección oportuna, el combate a la impunidad, la desarticulación y desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley, el retiro del servicio de los funcionarios que se aparten de la constitución y las normas, combatir las causas estructurales de las violaciones de derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario, pero sí se constituyó en una estrategia para advertir a las autoridades competentes frente a situaciones y riesgos que podrían configurar</p> | <p>dichas vulneraciones para que se activen todas las medidas tendientes a contrarrestar y evitar daños a las personas.</p> <p>Así las cosas y en el marco de las acciones desplegadas por los y las profesionales adscritos a la estrategia, se logró:</p> <p>Identificar posibles situaciones de riesgo de violaciones a los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y desplazamiento forzado intraurbano, a través de la metodología del riesgo, se elaboraron de (4) cinco informes de riesgo sobre las comunas 8, 13, 16 y Corregimiento de San Antonio de Prado, uno por cada territorio y (1) un informe especial de riesgo sobre el género, a su vez de hicieron las respectivas recomendaciones de medidas de prevención.</p> <p>Prestar atención, asesoría y acompañamiento jurídico y psicosocial en la inmediatez a las personas con riesgo para la vida, la libertad, la seguridad y la integridad personal, así como remitirlas a las diferentes entidades oficiales encargadas de la prevención y de la protección frente a violaciones de los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario.</p> <p>Hacer seguimiento a las situaciones de riesgo de violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y de desplazamiento forzado intraurbano valoradas por el Subcomité de Prevención y Protección.</p> <p>Activar la capacidad institucional para proteger oportunamente a las víctimas que vienen participando de los diversos procesos de reparación y que se encuentren en riesgo para su vida, libertad, seguridad e integridad personal, a través de un acompañamiento permanente, y la emisión de advertencias ante la aparición de cualquier riesgo y/o situación que pudiera generar daños en sus derechos humanos, así como con la aplicación de medidas específicas diseñadas en el Plan Municipal de Prevención, en el momento de las Garantías de No Repetición y otras que puedan aportar a la no re victimización.</p> <p>Implementar el enfoque de género en las actividades desarrolladas en la estrategia, dando cumplimiento a la normatividad vigente en materia de prevención, protección y restitución de derechos de las mujeres víctimas de violencias en el marco del conflicto.</p> <p>En la actualidad el Plan de Prevención a las Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y el plan de contingencia se encuentra en etapa de diseño y si bien es cierto aún no está en su proceso de ejecución, desde ya se está trabajando en dos temas "Reclutamiento Forzado de NNA" y "Desaparición Forzada" a manera de "piloto"; es decir, en torno a estos dos temas está trabajando ya todo lo que podría ser un plan de prevención en implementación: riesgos en identificación, fortalecimiento institucional, coordinación interinstitucional y rutas.</p> <p>De acuerdo con ello, recogiendo los avances e insumos obtenidos por el Municipio de Medellín, en el marco de la Mesa de Prevención y Protección, adscrita al Comité Local para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CLAIPD), y actualmente Subcomité de Prevención y Protección, suscrito al Comité Territorial de Justicia Transicional de la Ciudad de Medellín⁵, acorde con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, y en el marco de los decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, las instituciones deben constituir y hacer seguimiento al Plan Integral de Prevención a las Violaciones del Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>En el Decreto 4912 de 2011 se define entre las medidas prevención, los planes de planes de prevención y planes de contingencia, y establece la obligación de su formulación así:</p> <p>"La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo".</p> |
|------------------------|--|--|

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | <p>“Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia”.</p> <p>De acuerdo al artículo 13 del Decreto 4912 de 2011, se establece que la estrategia de prevención debe partir de la integración en cada entidad territorial, una mesa territorial de prevención, que tendría como función coordinar las acciones de implementación de la estrategia de prevención, de la cual hace parte el presente Plan, y cuyo objeto fija el artículo 12 del mismo Decreto:</p> <p>“La Estrategia de Prevención tendrá como propósito evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición”.</p> <p>ACCIONES DE PREVENCIÓN URGENTE Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN:</p> <p>Protección material de bienes y enseres: En la actualidad desde la Unidad Municipal de atención y reparación a las víctimas desarrolla acciones puntuales frente a la protección de bienes y enseres de la población víctima de desplazamiento forzado, estas acciones van en dos vías:</p> <p>Se requiere formalmente a la fuerza pública a fin de que implemente medidas de protección y custodia entre tanto se logren trasladar los bienes y enseres a sitio seguro.</p> <p>Traslado de bienes y enseres al sitio receptor.</p> <p>Protección jurídica de bienes inmuebles: esta acción tiene por objeto evitar la despatrimonialización de las víctimas, buscando que los bienes no sean objeto de negocios irregulares hechos por terceras personas.</p> <p>Protección simbólica de bienes inmuebles: Acción de orden netamente simbólica, consistente en la fijación de carteles adhesivos que fijados en las puertas de las viviendas abandonadas ha permitido de manera positiva que terceras personas ajenas al bien se abstengan de acercarse y de ingresar a los mismos, además son visibles para la fuerza pública para efectos de cumplir con la protección material.</p> |
| Bello | <p>Como componente y línea estratégica del PAT:</p> <p>Por medio de esta línea estratégica se pretende, por un lado mitigar por medio de la implementación de campañas, acciones directas, diagnósticos, puntos de atención inmediatos, alertas tempranas, y el diseño de un sistema de análisis permanente de contexto, entre otros, los actos que puedan generar riesgos o provocar alguna posible violación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de manera que en una respuesta oportuna institucional sea posible evitar la materialización de dichos actos.</p> <p>De esta manera se generan lazos de fortalecimiento entre la población en general y la administración municipal, y además se fortalece la formación y capacitación de los funcionarios públicos con el tema de víctimas.</p> <p>Además de ello, se disponen de rutas y relaciones interinstitucionales que permitan implementar acciones de protección inmediatas en caso de consumación de alguna violación de los derechos humanos o el DIH.</p> <p>Para la implementación de dichas medidas de prevención y protección se tendrán en cuenta los sectores del municipio en los cuales se han evidenciado mayores problemas de orden público, se ha focalizado la extrema pobreza y hay mayor presencia de la población víctima, entre las que se encuentran los siguientes territorios: vereda granizal, vereda hato viejo, Comuna Uno (Nueva Jerusalén, Salvador Allende, riberas de la quebrada la loca, la isla), Comuna 11 (Santa Rita y Zamora), Comuna 10 (La Gabriela, La Orquídea, La Camila, Calle Vieja, Cinco Estrellas), Cuenca de la Quebrada La García, Comuna 7 (Ciudad Perdida), Comuna 6 (Pachelly), Comuna 4 (Espíritu Santo, La Meseta).</p> |

| | |
|---------------|---|
| Bello | <p>En dichas medidas de prevención y protección es necesario atender a los principios constitucionales de enfoque diferencial y poblacional.</p> <p>Es necesario entonces tener en cuenta los momentos de la prevención que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevención temprana, implica actuar para evitar que el riesgo aparezca, para contrarrestar los factores de riesgo y en el diseño de estrategias que permitan disminuir los efectos de la eventual materialización del riesgo; • Prevención urgente, tendiente a controlar un riesgo inminente, a fin de mitigar los efectos de la consumación del riesgo y evitar que se causen mayores daños o que se violen otros derechos. <p>Siendo así, la prevención temprana el principal objetivo de este componente, por lo que se hace necesaria la existencia de un sistema de gestión de riesgo que permita tener el contexto de las comunas de la ciudad, así como de las dinámicas sociales en cada una de las zonas identificadas y focalizadas como de mayor riesgo.</p> <p>Así como la diferenciación con respecto a los riesgos y que la Corte Constitucional los ha definido así en la sentencia T 496 del 2008 y la T 719 del 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riesgo ordinario: es al que toda persona se encuentra sometido en razón de su existencia, es el producido por la mera vivencia en comunidad. • Riesgo extraordinario: es el riesgo que una persona no está obligada a soportar y que atenta por lo general contra su integridad o libertad, por lo tanto, el Estado está en el deber de implementar acciones para protegerlo. • Riesgo extremo: es aquel que representa una amenaza evidente, comprobable, seria, desproporcionada, real, directa, en contra de la vida e integridad de una persona. • Riesgo consumado: es el daño ya provocado. <p>Con respecto a la protección es de mencionar, que si bien toda la población tiene el derecho a la protección, en este caso si es importante velar por la especial garantía de los derechos a la vida, la propiedad y la integridad, por lo que es necesario que desde el PAT se atienda de manera especial porque la población que ya ha sido objeto de algún hecho victimizante goce de especial protección de manera que pueda acceder de manera integral al restablecimiento de sus derechos.</p> <p>Especial mención se hace de la importancia de tener rutas de protección asertivas para los líderes y representantes de la población víctima, dado que se someten en razón de su activismo por los derechos humanos a unos riesgos que no están en el deber exclusivo de soportar y que por tanto requieren de una acción integral del Estado.</p> |
| Itagüí | <p>La acción tendiente a prevenir la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado local, así como aquellos dirigidos a la protección de personas y comunidades en situación de riesgo, y los destinados a garantizar la no repetición de los hechos que afectaron los derechos de las víctimas, están consignadas en el plan integral de prevención y protección del municipio de Itagüí en el numeral 10.</p> |

* Decreto Municipal 0317. Por medio del cual se crea el Comité Territorial de Justicia Transicional del Municipio de Medellín, y se dictan otras disposiciones.

Fuente:

Adicionalmente se preguntó a las personerías municipales de los municipios analizados, sobre temas relativos a sus funciones como garantes de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado, con el fin de tener un panorama claro sobre el impacto y magnitud del DF en el periodo comprendido entre 2013-2014,

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

la acción de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y su visión y labor en algunos aspectos consagrados en la Ley 1448 de 2011.

Los hallazgos fueron compilados en las tablas de respuesta municipal, para permitir su comparación.

1.1.2. Análisis de respuestas brindadas por las personerías municipales relacionados con la magnitud, el registro y la atención a las víctimas de desplazamiento forzado.

En cuanto al tema de registro.

- Declaraciones individuales por el delito de desplazamiento forzado recibidas por hechos ocurridos en el año de 2013 y lo corrido del 2014. (No reflejan datos acumulados por hechos extemporáneos).

Tabla 14. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | A través de la Personería de Medellín, se recibieron 2.867 declaraciones por desplazamiento forzado. |
| Bello | A través de la Personería de Bello, se recibieron 2.088 declaraciones. |
| Itagüí | A través de la Personería de Itagüí, se recibieron 423 declaraciones por desplazamiento forzado. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

Desplazamientos masivos ocurridos en el municipio, en el periodo comprendido entre 2013-2015.

Tanto el municipio de Bello como el de Itagüí, refieren que no se han presentado desplazamientos masivos en sus municipios desde el año 2013 y hasta lo corrido del año en curso, lo que en parte refleja el ya mencionado "Pacto del Fusil", donde los grupos armados al margen de la ley se encuentran controlando diversos sectores de la ciudad divididos estratégicamente por sectores y "fronteras invisibles", lo que facilita en gran medida el tráfico de narcóticos, la comercialización de armas e insumos para la producción de sustancias psicoactivas, el cobro de vacunas y extorsiones y el dominio de fuentes legales para el lavado de activos.

En el caso de Medellín se reportaron 3 desplazamientos masivos, todos ellos ocurridos en el año 2013 y producto de la confrontación entre estructuras armadas ilegales pertenecientes a "los Urabeños" o "la Oficina", en medio de la pugna por territorios, rutas estratégicas y fuentes de financiación ilegal.

Tabla 15. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | Se reportaron tres desplazamientos forzados masivos, ocurridos en los sectores de: 1 Mayo de 2013, Comuna 60, San Cristóbal, Vereda La Loma, El Cañón. Retorno del 95% de las víctimas. Valorado e incluido. 2 mayo de 2013, comuna 60, San Cristóbal, Vereda La Loma, San Gabriel. Sin retorno de víctimas. Valorado e incluido. 3 diciembre de 2013, comuna 13 Barrio Nuevos Conquistadores. Población afrodescendiente. Remitido para valoración. |
| Bello | No se han reportado desplazamientos masivos en el Municipio. |
| Itagüí | No se han presentado desplazamientos masivos en la localidad. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

- **Suficiencia del plazo para declarar hechos victimizantes ocurridos con anterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011/Saneamiento del subregistro.**

El desconocimiento del término máximo para declarar hechos victimizantes ocurridos con anterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011 (hasta el 10 de junio de 2015), la poca o nula confianza en la institucionalidad, la falta de publicidad sobre estos términos, sumadas a la situación de temor generalizado en muchas de las comunidades del área metropolitana, ha generado un alto índice de subregistro, pues muchas personas manifiestan que no se han atrevido a declarar por el miedo a que se tomen represarías en contra de sus familiares, amigos o conocidos. Esta situación sin duda alguna ocasionará que miles de personas pierdan la oportunidad legal de declarar los hechos de los que han sido víctimas y buscar el reconocimiento estatal de sus derechos como tales.

Los municipios de Medellín y Bello coinciden en referir que el término para declarar se torna insuficiente, pues el número de funcionarios del Ministerio Público encargados de la toma de declaraciones es insuficiente y en los casos de la Defensoría o la Procuraduría Regional, estos mismos funcionarios deben apoyar alrededor de 100 municipios diferentes del departamento en estas mismas labores, lo que significaría que la atención es ciertamente limitada y no alcanza a cubrir la demanda, razones por las que sería necesario conceder un plazo extensivo al consagrado en la Ley de víctimas y restitución de tierras.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En el caso de Itagüí, no contestan afirmativamente la pregunta, pero es un hecho notorio que los problemas que rodean el tema de las declaraciones y que ya fueron expuestos, son generalizados y pudieran fácilmente predicarse de cualquier municipio del departamento de Antioquia.

Tabla 16. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | Algunos testimonios de las declaraciones evidencian que muchas de las víctimas de hechos ocurridos desde 1985 no han declarado porque desconocen la ruta para hacerlo, aunque fueron víctimas del conflicto armado no se reconocen como sujetos de derechos para acceder a la reparación administrativa en el marco de la Ley 1448 de 2011 y apenas están acudiendo al Ministerio Público. Teniendo en cuenta que las víctimas del conflicto armado declaran únicamente en el Ministerio Público y que en los municipios, tal responsabilidad está solamente en cabeza del Personero Municipal que en muchos casos no dispone de talento humano y recursos tecnológicos para prestar una oportuna atención a los usuarios, obligándolos a ir a otro municipio cercano donde saben que los van a atender o en casos extremos como se ha detectado en la Personería de Medellín tienen que viajar hasta Medellín a declarar, aunque su deseo no sea permanecer en el municipio donde declaran. Las limitaciones anteriores ponen de manifiesto la necesidad de ampliar el término del 10 de junio de 2015 a fin de que las víctimas que por diferentes circunstancias no han declarado puedan hacerlo y de esta manera subsanar el subregistro existente, este término podría extenderse por un período al menos de un año más. |
| Bello | Considera que el término consagrado en la Ley 1448 es insuficiente, pues la UAERIV no ha realizado suficiente publicidad y las personas desconocen la situación. Referencia la falta de funcionarios en el Ministerio Público para atender toma de declaraciones. |
| Itagüí | No emiten respuesta al respecto, solo se limita a mencionar que tiene dos funcionarios para toma de declaraciones y que se toman 6 declaraciones al día en promedio. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

II. Publicidad

- **Medidas tendientes a difundir la información sobre el derecho a declarar en veredas y lugares alejados de su municipio, con el fin de eliminar el subregistro.**

Sin duda alguna la Personería de Medellín cuenta con espacios televisivos de amplia importancia para la labor de difusión de la información, que han sido debidamente utilizados, pero en las publicaciones que refieren se ha evidenciado una falencia, pues para llegar al mayor número de personas sería importante incluir un recuadro de esta información en cualquier tipo de escrito, plegable o periódico.

Las estrategias referidas por la Personería de Bello son insuficientes en relación al alto número de personas desplazadas residentes en este municipio y pese a que cuentan con un canal institucional y varios programas vía web, estos no han sido enfocados al tema de víctimas, motivo por el cual no se puede garantizar un flujo adecuado de la información entre el Ministerio Público, representado en este caso por la Personería y las personas que han sido víctimas del conflicto armado interno.

La Personería de Itagüí ha procurado que la información se encuentre disponible en muchos centros de atención al ciudadano, incluidas inspecciones, comisarías de familia e instituciones educativas, pero consideramos que esta estrategia es insuficiente, puesto que el municipio cuenta con acceso a programas radiales y televisivos en los que puede brindarse este tipo de información de manera clara y garantizando altos niveles de cobertura.

Tabla 17. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | La Personería de Medellín ha difundido en las diferentes jornadas de atención socio-jurídica, en el programa de la Personería TV y en general en el área de atención al público de la entidad, el volante emitido por la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a las Víctimas (UAERIV) en el cual se especifican los términos perentorios para la presentación de las declaraciones. |
| Bello | La Personería ha implementado medidas de publicidad como: <ul style="list-style-type: none"> - Comunicados de prensa. - Informes periódicos por páginas web y redes sociales. - Jornadas descentralizadas de atención. - Foros de capacitación a población víctima. |
| Itagüí | Ha diseñado una campaña publicitaria a través de los medios con los que cuenta la entidad, páginas web, carteleras externas ubicadas en los tres edificios que componen el centro administrativo del municipio, se solicitó el apoyo de las 6 inspecciones de policía, corregiduría, 4 comisarías de familia, 32 instituciones educativas, casa de justicia, 5 centros de salud, 8 sedes de la EPS con asiento en el municipio. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

III. Prevención y protección

- **Solicitudes de protección recibidas en el periodo comprendido entre 2013 y 2014 y efectividad de las medidas de protección otorgadas por las autoridades competentes a las personas en riesgo.**

Tabla 18. Respuesta municipal

| | | |
|-----------------|---|---|
| Medellín | <p>En la Personería se tiene información de diez (10) amenazas a concejales, a líderes sociales y líderes políticos, así:</p> <p>Amenazas a Concejales.</p> <p>A mediados del mes de febrero de 2014 los concejales de Medellín Luis Bernardo Vélez, de la Alianza Social Independiente; Bernardo Alejandro Guerra, del Partido Liberal; Jesús Aníbal Echeverri, del Partido de la U, y Miguel Andrés Quintero Calle, de la Alianza Verde; recibieron amenazas por cuenta de sus intervenciones en contra del modelo de renting y de recolección de basuras de Empresas Varias de Medellín. Asimismo la Unidad Nacional de Protección (UNP) solicitó colaboración a la Personería de Medellín para la recopilación de información que sirviera de ayuda en el proceso de análisis y de evaluación de riesgo del Concejal Juan Felipe Campuzano Zuluaga del Partido de la U. Amenazas recibidas por las fuertes denuncias que ha hecho en temas de seguridad y de orden público.</p> <p>Amenazas a líderes sociales.</p> <p>Carlos Alberto Arcila Valencia, vocero de la mesa metropolitana para los derechos humanos, se acercó a las instalaciones de la OPDH para hacer una declaración juramentada por las constantes amenazas contra su vida y la de su familia, por su ejercicio como denunciante de hechos graves y delicadas situaciones de orden público que aquejan a la ciudad de Medellín y del Municipio de Bello.</p> <p>Andrés Felipe Hio, Sacerdote católico director de varias fundaciones para ayudar a las víctimas del conflicto armado y que también sirven de plataforma para los integrantes de grupos armados ilegales que desean regresar a la vida civil y reintegrarse a la sociedad. Son múltiples las amenazas que ha recibido el Padre Hio en el Municipio de Bello y en el corregimiento de San Antonio de Prado. Manifestó que los responsables de estos hechos delictivos son miembros de la Odín "Los Triana".</p> <p>- Julio César Rengifo, vocero de la mesa de derechos humanos de la comuna 16 – Belén, manifiesta que por sus denuncias y por oponerse al reclutamiento de jóvenes de sus grupos juveniles, integrantes de los combos delincuenciales "Los Chivos" y "Los Pájaros" lo han amenazado. Igualmente manifiesta que tiene un precario esquema de seguridad de la policía, que consta de un chaleco antibalas y un celular.</p> <p>- Benoni Jiménez Fonnegra, líder social y presidente de Asocomunal 4 – Aranjuez, estuvo en la OPDH para alertar sobre los graves hechos que estaban aconteciendo en el barrio Los Álamos y en el sector San Cayetano de la comuna 4, y que a la postre derivaron en la muerte de cinco personas y doce más resultaron heridas, igualmente declaró la existencia de varias amenazas en contra de su vida y su integridad personal.</p> <p>Amenazas a líder político</p> <p>-Federico Andrés Gutiérrez, exConcejal de Medellín y ex candidato a la Alcaldía de este municipio. Este dirigente político se ha especializado en temas de seguridad y cuenta con una organización que se dedica a hacer investigación y análisis a los temas de violencia y orden público en la ciudad de Medellín. En declaración juramentada reconoció que es víctima del delito de amenazas por las constantes denuncias públicas que ha hecho.</p> | |
| | Bello | Se han recibido cinco (5) solicitudes de personas en situación de desplazamiento forzado acosadas por el perpetrador del desplazamiento. |
| | Itagüí | El personero responde de manera errada, pues contesta sobre solicitudes de protección de predios, refiriendo que realizó 38 entre 2013-2014, pero solo 16 con medida cautelar. No se tiene información sobre medidas de protección a personas en riesgo. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

- **Denuncias relativas a comunidades en riesgo de desplazamiento forzado recibidas en el periodo 2013-2014.**

Tabla 19. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | <p>Según información suministrada por la Unidad Municipal de Atención a las Víctimas, el componente de prevención y protección, implementa acciones en prevención temprana, urgente y garantías de no repetición, concretamente en el Corregimiento de San Cristóbal Vereda la Loma sectores de: San Pedro, San Gabriel, Barrio Nuevo, Loma Hermosa, Primavera, Bella Vista (parte alta, media y baja), con un equipo de profesionales que están en terreno, lo que permite monitorear y hacer seguimiento a potenciales riesgos de victimizaciones y generar las alertas correspondientes ante el Subcomité de Prevención y Protección.</p> <p>Este año la Unidad de Víctimas ha logrado identificar riesgos de amenazas y desplazamiento forzado de aproximadamente 60 familias todas ellas habitantes de la vereda la loma sector de Bella Vista (parte alta), los presuntos responsables hacen parte; de un lado miembros de "la Oficina", estructura que hace presencia en la vereda la loma sectores de bella vista (Plan de los Gurrees), Primavera (la 80) y (Ratón) y del otro miembros del "Clan Usuga" (Urabeños), quienes hacen mayor presencia en el sector de San Pedro – Peñitas y San Gabriel (parte baja).</p> |
| Bello | No responde la pregunta formulada. |
| Itagüí | No posee información sobre comunidades en riesgo de desplazamiento. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

IV. Ayuda humanitaria

- **Entrega efectiva y oportuna de la Ayuda Humanitaria Inmediata por parte de la Administración Municipal**

Tabla 20. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | La Alcaldía de Medellín, Unidad Municipal de Víctimas si bien hace un esfuerzo presupuestal para atender a las víctimas de desplazamiento forzado en los términos del artículo 63 de la Ley 1448, el presupuesto que invierte en este rubro aunque es importante, resulta insuficiente para atender las demandas de la población en situación de desplazamiento que llega anualmente a la ciudad proveniente de diferentes municipios del país, situación que obliga al ente territorial a realizar un diagnóstico base para asignar la Ayuda Humanitaria. |
| Bello | Se han presentado inconvenientes que han generado la interposición de acciones constitucionales por falta de entrega. |
| Itagüí | Refiere que se ha cumplido con lo requerido por las víctimas. |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

- **Entrega efectiva y oportuna de la Atención Humanitaria de Emergencia (UAEARIV).**

Tabla 21. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | No refiere respuesta al respecto, pero expone el gran número de acciones constitucionales realizadas por la personería de Medellín, en temas de Ayuda Humanitaria, lo que evidencia la persistencia del incumplimiento de los deberes legales que la Ley 1448 de 2011 le atribuyó a la UAEARIV en materia de atención efectiva a la población desplazada. |
| Bello | No es entregada de manera oportuna, se asignan turnos demasiado altos, a veces no se tiene en cuenta las priorizaciones. |
| Itagüí | No es oportuna, las víctimas deben acudir al derecho de petición y a la tutela. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

- **Entrega efectiva y oportuna del ICBF, de la Atención Humanitaria Transicional a los núcleos familiares con más de 10 años de declaración**

Tabla 22. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | No refiere respuesta al respecto. |
| Bello | Es negada por el solo paso del tiempo sin importar si se ha entregado subsidio de vivienda o proyecto productivo. |
| Itagüí | No se cumple con la entrega efectiva y oportuna, solo a través de peticiones y tutelas se obtiene. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

- **Acciones Constitucionales/Atención Humanitaria de Transición.**

Tabla 23. Respuesta municipal

| | | | |
|-----------------|--|---|------------------|
| | Refiere la realización de diversas acciones constitucionales en defensa de los derechos de la población desplazada: | | |
| | Mecanismo Constitucional y Legal | No. | Autoridad |
| Medellín | Diligenciamiento del FUD Personería. | 20.419 | UAERIV |
| | Tutelas por asignación de nuevo turno. | 961 | |
| | Tutelas por no inclusión en el RUV. | 222 | |
| | Impugnación fallo de tutela. | 17 | |
| | Derechos de petición, solicitud de prórrogas ayudas humanitarias, solicitud resolución de inclusión o no inclusión. | 7.576 | |
| | Revocatorias directas por no inclusión | 144 | |
| | Recurso reposición o apelación víctimas | 2.162 | |
| | Incidentes de desacato | 420 | |
| | Total Atenciones | 31.921 | |
| | Bello | Negación de la ayuda por 10 años: 45 acciones de tutela. Negación por afiliación al régimen contributivo: Ninguna Retraso Injustificado de turnos: 25 acciones de tutela. Desconocimiento del principio de enfoque diferencial: Ninguna. | |
| Itagüí | No refieren cifras discriminadas por asunto, solo mencionan que se presentaron 223 tutelas en contra de la UAEARIV. | | |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

V. Retornos y reubicaciones

Tabla 24. Retornos sin acompañamiento del Gobierno nacional en el municipio en el periodo comprendido entre el año 2013-2014.

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | No refiere información al respecto. |
| Bello | Mencionan que esa información no reposa en ese despacho. El resto de las preguntas no fueron contestadas por aparente falta de información |
| Itagüí | No se registran retornos ni reubicaciones. El resto de las preguntas no fueron contestadas por aparente falta de información |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

VI. Restitución de Tierras.

- **Microfocalización de zonas en el municipio con el fin de iniciar procesos de restitución de tierras.**

Tabla 25. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|--|
| Medellín | No refiere información al respecto. |
| Bello | No se han microfocalizado zonas en el Municipio. |
| Itagüí | No se han microfocalizado zonas en el Municipio. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

- **Condiciones de seguridad en el municipio que permitan iniciar procesos de restitución de tierras.**

Tabla 26. Respuesta municipal

| | |
|-----------------|---|
| Medellín | No refiere respuesta al respecto. |
| Bello | No existen condiciones por presencia de actores armados que amenazan la vida de los habitantes. |
| Itagüí | No responde a la pregunta. |

Fuente: Información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia por solicitud de información a las alcaldías municipales. Datos con corte a julio de 2014.

SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA

Por: Sandra Constanza Contreras Rodríguez
y Luis Alfonso Burgos González

El departamento de Arauca se encuentra situado en el extremo nordeste del territorio nacional, en el norte de la región de la Orinoquia colombiana, limita por el Norte con el río Arauca que lo separa de la República de Venezuela, por el este con la República de Venezuela, por el sur con los ríos Meta y Casanare, que lo separan del departamento del Vichada y Casanare, y por el oeste con el departamento de Boyacá.

Es uno de los departamentos en Colombia que ha vivido la violencia con más intensidad debido a las acciones del conflicto armado de forma permanente, esta región ocupa el tercer lugar del país por la violencia que padece desde años anteriores por las disputas territoriales, los cultivos ilícitos, la riqueza petrolera, hechos que desencadenan desplazamientos forzados.

Estas características económicas y geográficas pueden hacer de los departamentos de la Orinoquia y particularmente de Arauca, regiones permeables y atractivas para la inserción y el asentamiento de los grupos armados ilegales y su interacción con los actores locales".⁹⁹

El presente documento pretende dar a conocer la situación del desplazamiento forzado en el periodo 2012-2014 y los avances en la política de prevención y atención de la población desplazada campesina e indígena junto al análisis de los planes territoriales y el PIU-PAT del departamento de Arauca a través del desarrollo de los siguientes cinco apartados:

1. Caracterización departamental del desplazamiento.
2. Identificación y análisis de la estructura dispuesta para la atención al desplazamiento forzado.
3. Análisis de la articulación entre las políticas territoriales de atención a la población desplazada (PIU-PAT) y los planes de desarrollo del periodo 2012-2014.

⁹⁹ González. "Análisis de la influencia de las FARC y en los procesos electorales en el departamento de Arauca en el periodo comprendido entre 1998-2004. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría de Estudios Políticos. Bogotá. 2010.

4. Análisis de la participación de las organizaciones de población desplazada (OPD) y organizaciones de víctimas (OV) en las políticas de atención a población desplazada.
5. Análisis de la gestión presupuestal para la atención al desplazamiento entre los años 2012 y 2014.

1. CARACTERIZACIÓN DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA

A partir del año 2002, en el departamento de Arauca se agudiza el conflicto armado no solo por grupos al margen de la ley (ELN y FARC-EP) que hacen presencia en este departamento desde los años 80, sino también por la incursión de los paramilitares que llegaron al departamento en los años 2000-2004, lo que profundizó el desplazamiento forzado, homicidios, torturas, desaparición forzada, violencia sexual contra mujeres y niñas, así como reclutamiento forzado y utilización ilícita de NNA y otras violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en la población (ver gráfico 1).

En diciembre de 2009 las estructuras nacionales de estos dos grupos emiten directrices para parar la confrontación, "entre revolucionarios" como ellos la llamaron, directriz acatada 10 meses más tarde por las estructuras locales, lo que ha llevado a cierta distensión entre combatientes, pero también a dar confianza a la población civil para poder permanecer en el territorio.

Una vez "superada" la confrontación entre las dos agrupaciones guerrilleras, los GAOML han adelantado acciones bélicas propias en el marco del conflicto, atacando objetivos militares ya sea de la Fuerza Pública o de la infraestructura vial y energética, de manera conjunta o simplemente las desarrollan sin que otro grupo oponente esté presente.

Según cálculos mal hechos esta confrontación que duró 5 años habría causado más de 500 bajas entre combatientes, pero por lo menos 1.500 de la población civil.

Este panorama hace visible la necesidad de un análisis en mayor detalle de esta región, en términos de los impactos humanitarios.

1.1. Dinámica del desplazamiento forzado desde 2002 al 2014

Al establecer una definición del desplazamiento forzado en Colombia la primera referencia, se puede reconocer como uno de los logros del Estado, en la búsqueda de una atención integral a las familias que sufren esta condición. De acuerdo con la Ley 387 de 1997 que indica:

"Es desplazado 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 drásticamente el orden público"¹⁰⁰.

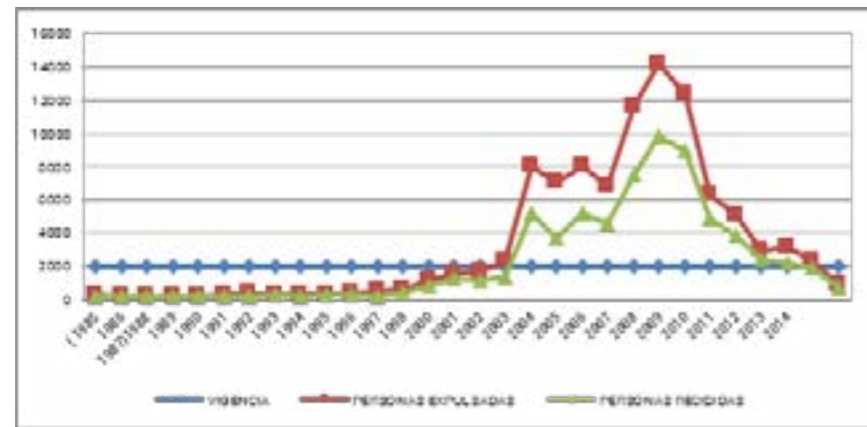
La llegada de los paramilitares vino acompañada de la estigmatización generalizada de la población de Arauca como parte de los grupos armados al margen de la ley. "Con relación a la georreferenciación, se tiene que el bloque Vencedores de Arauca estableció su puesto de mando en la vereda Puerto Gaitán del municipio de Tame (Arauca), operó en 108 de las 206 veredas con las que cuenta el departamento de Arauca, en los municipios de Tame, Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte y Saravena, con lo que se logró el control territorial de cerca del sesenta por ciento (60%) del Departamento de Arauca; así mismo, el bloque Vencedores de Arauca hizo presencia en el municipio de Hato Corozal (Casanare)"¹⁰¹.

En el 2005 inicia la desmovilización de los grupos paramilitares que hicieron entrega de sus armas al Gobierno nacional, en el municipio de Tame vereda Puerto Gaitán, desde ahí estas comunidades son reconocidas como población en riesgo de desplazamiento debido a las amenazas por la guerrilla que estigmatizaba a la población de pertenecer a grupos paramilitares.

100 Ley 387 de 1997, Corte Constitucional.

101 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz.

Gráfico 1: Desplazamiento forzado en el departamento de Arauca desde el año 1985 al 1 de Noviembre 2014.



Fuente: Red Nacional de Información. Información con corte al 1° de noviembre de 2014.

Esta gráfica evidencia que, a partir del año 2002 se incrementa el número de personas desplazadas; entre los años 2002 y 2005 por efecto de las acciones de los grupos paramilitares aumenta el número de desplazados y entre 2006 y 2009 se agudiza el desplazamiento forzado debido a que los grupos FARC y ELN comienzan una disputa territorial, afectando a la población que tuvo que trasladarse masivamente para protegerse.

Según las estadísticas de la Red Nacional de Información de la UARIV, para el año 2006 fueron expulsadas 5.085 personas del departamento de Arauca, 1.969 personas fueron recibidas en el 2007, 7.398 personas expulsadas, recibidas 9.826 personas, en el 2008, 5.356 personas expulsadas y 1.892 recibidas; en el año 2009 fueron expulsadas 2.591 personas y recibidas 1.330, para un total de 29.304 personas declaradas como víctimas de desplazamiento forzado que a los pocos meses o al año retornaron o se reubicaron sin acompañamiento oficial en alguna zona rural del departamento.

En el año 2010 siguen los desplazamientos individuales al tiempo que comienza la población de años anteriores a "retornar voluntariamente" sin ningún tipo de acompañamiento institucional y sin garantías del goce efectivo de sus derechos, con lo cual no se estaba cumpliendo con lo dispuesto por la sentencia T-025 de 2004, que establece "*las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y*

legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados"¹⁰².

En el año 2011 entra en vigencia la Ley 1448 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", la cual reconoce que "son consideradas víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno"¹⁰³.

Sin embargo, pese al reconocimiento de las víctimas, no cesan las vulneraciones: desde el 2011 al 2013 ha aumentado el número de personas declarantes, indicando que el desplazamiento forzado sigue representando el hecho victimizante que afecta en mayor medida a la población. Según la Red Nacional de Información de la UARIV se presentaron en el departamento 8.279 expulsiones y se recibieron 6.349 personas.

En el año 2014, según estadísticas a corte de 1° de octubre, se han presentado en el departamento de Arauca, 560 expulsiones de personas, ha recibido 704 personas que equivalen a 526 hogares víctimas del desplazamiento forzado. Estas cifras demuestran que la vulneración de derechos se sigue presentando en el departamento, afectando en mayor medida en el transcurso de este año a la población a los municipios de Saravena y Fortul donde no solo se reportan víctimas de desplazamiento forzado y homicidio, sino también de atentados contra los oleoductos, de la misma manera se han presentado casos accidentes por MAP en Arauquita y Saravena.

Durante el año 2015, en la región se presentan recurrentes enfrentamientos permanentes con la Fuerza Pública, en donde se evidencian hechos del conflicto generadores de nuevos escenarios de riesgo y se reducen algunos que durante este periodo no se presentaron. Actualmente en el municipio de Arauca (en los municipios frontera) las estructuras denominadas de fronteras (FARC y ELN) con injerencia en casco urbano y rural, marcan una zona relevante, la frontera con el Estado Apure, en donde se evidencia control territorial, pero sin interés en el paso fronterizo, ya que buscan fortalecer sus estructuras con apoyo logístico.

Es importante mencionar que aunque en septiembre del 2015 se da el cierre de fronteras decretado por el Gobierno Bolivariano de Venezuela el escenario "corredores fronterizos" afectados por el conflicto, permanece con una dinámica diferente, dado

¹⁰² Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, enero 20 de 2004.

¹⁰³ ABC de la Ley de Víctimas 1448 de 2013.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

que aunque exista la restricción de paso de civiles los actores armados ilegales se valen de estrategias para continuar con su accionar. En los reportes de la fuerza pública se analiza el nivel de criminalidad en el municipio de Arauca, dejan ver que los delitos comunes ha disminuido notablemente.

1.2. Caracterización del desplazamiento en el departamento de Arauca

El departamento de Arauca cuenta con 73.354 registros de personas en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento. Esa cifra corresponde al 28% de la población del departamento, proyectada para 2015 por el DANE en 262.315 personas, y de la población víctima del conflicto armado que se encuentra en el RUV, el hecho victimizante por desplazamiento representa el 76% de las 96.323 reportadas en dicho departamento.

En el marco del proceso de rendición de cuentas, en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional del departamento de Arauca se realiza un análisis con los datos de la Red Nacional de Información con fecha 1° noviembre de 2015, que reporta la estadística de las víctimas afectadas por el conflicto, reconocidas por la UARIV.

En este ejercicio se hace visible una serie de dinámicas que tienen dos puntos de vista: primero, por el lugar y fecha en que ocurrieron los hechos, y el segundo por el lugar y la fecha en que se declararon los hechos. Asimismo se debe tener en cuenta en la lectura que el reporte muestra el número de personas por hecho victimizante y la suma de los valores de la tabla no refleja el total de víctimas únicas, debido a que una persona puede reportar varios hechos victimizantes.

Tabla 1. Análisis del desplazamiento forzado por fecha de declaración

| Municipio | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Arauca | 1.426 | 1.413 | 2.065 | 1.954 | 1.676 | 857 |
| Araucuita | 517 | 508 | 528 | 1.489 | 629 | 246 |
| Cravo Norte | 26 | 57 | 91 | 104 | 97 | 15 |
| Fortul | 348 | 326 | 234 | 368 | 437 | 258 |
| Puerto Rondón | 182 | 40 | 110 | 117 | 79 | 24 |
| Saravena | 624 | 405 | 546 | 1.040 | 672 | 162 |

Fuente: Comité Departamental de Justicia Transicional. "Informe de rendición de cuentas". Noviembre de 2015.

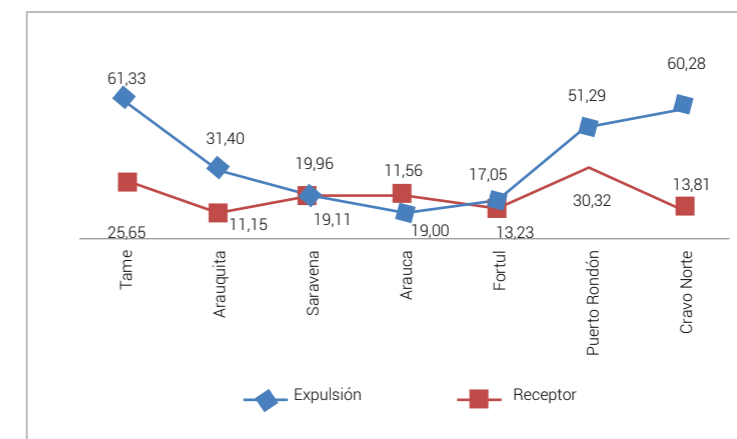
Tabla 2. Análisis por lugar y fecha en que ocurrieron los hechos entre 1985 y el 2015

| Hechos | Personas |
|---|----------------|
| Acto terrorista /Atentados/combates/hostigamientos | 1.584 |
| Amenaza | 3.634 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 115 |
| Desaparición forzada | 4.310 |
| Desplazamiento | 105.533 |
| Homicidio | 19.223 |
| Minas antipersonal /Munición sin explotar / Artefacto explosivo | 767 |
| Pérdida de bienes muebles o inmuebles | 1.513 |
| Secuestro | 832 |
| Sin información | 1 |
| Tortura | 74 |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes | 237 |
| TOTAL | 137.823 |

Fuente: Comité Departamental de Justicia Transicional. "Informe de rendición de cuentas". Noviembre de 2015.

Tomando como referencia el comportamiento de la expulsión de personas en el consolidado departamental, se establece que se han presentado 70.433 casos, reflejados en 17.777 núcleos familiares. En relación a la recepción, el departamento contó con 46.805, reflejados en 11.282 núcleos familiares; siendo los municipios más expulsores: Tame, Araucuita y Saravena y como receptores: Arauca, Tame, Saravena.

Dinámica del desplazamiento en el departamento de Arauca



Fuente: Proyección DANE. Análisis estadístico de la Secretaría de Gobierno Departamental. Arauca. 2012.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tomando como referencia el comportamiento de la expulsión de personas, en el consolidado departamental se infiere que del 100% de la población proyectada según DANE para cada municipio: Un 61.33% ha salido de Tame, un 60.28% de Cravo Norte, 51.29% de Puerto Rondón, 31.40% de Arauquita, 19.96%, de Saravena, 19.00% de Arauca, 17.05% de Fortul. Como receptores de PVDF, Puerto Rondón ha recibido 30.32% de población; Tame 25.65%; Saravena 19.11%; Cravo Norte 13.81%; Fortul 13.23%, Arauca 11.56% y Arauquita 11.15% de población.

1.3. Caracterización del desplazamiento en las comunidades indígenas del departamento de Arauca. Contexto actual de los pueblos indígenas de Arauca víctimas de desplazamiento forzado y del conflicto armado

En la actualidad, en el departamento de Arauca habitan seis pueblos indígenas: Sikuaní, Makaguan, Jitnu, Betoy, U'wa e Inga; la población total, de acuerdo al último censo del DANE, es de aproximadamente 5.500 personas. De estos pueblos, el Makaguan (ubicado en los municipios de Tame, Arauquita y Fortul), el Jitnu (ubicado en los municipios de Arauca y Puerto Rondón) y el Sikuaní (Iguanitos en el municipio de Tame), han sido desplazados de su territorio en múltiples ocasiones en los últimos cinco años.

A continuación se recoge una breve relación de algunos de los hechos victimizantes recientes en el marco del conflicto armado que han padecido y que han generado desplazamiento forzado y mantenido el riesgo permanente de presentarse el mismo en las comunidades indígenas del departamento de Arauca.

Tabla 3. Hechos victimizantes recientes en el marco del conflicto en las comunidades indígenas del departamento de Arauca

| HECHO VICTIMIZANTE | AÑO Y LUGAR DE LOS HECHOS | PUEBLO INDÍGENA |
|----------------------------|-----------------------------|-----------------|
| Homicidio | 1996, caserío Bocas del Ele | Jitnu |
| Homicidio | 1997, San José del Lipa | Jitnu |
| Homicidio | 1996, comunidad La Ilusión | Jitnu |
| Homicidio | 2004, comunidad La Ilusión | Jitnu |
| Homicidio | 2003, comunidad La Ilusión | Jitnu |
| COMUNIDAD MONOGARRA | | |
| Homicidio | 2006 | Jitnu |
| Homicidio | 2009 | |
| COMUNIDAD ROMANO | | |
| Homicidio | 2009, comunidad El Romano | Jitnu |

| HECHO VICTIMIZANTE | AÑO Y LUGAR DE LOS HECHOS | PUEBLO INDÍGENA |
|--------------------|---|-----------------|
| | Comunidad Romano | |
| Reclutamiento | 13 años, 2009 | Jitnu |
| Reclutamiento | 20 años, año 2000 | Jitnu |
| | Comunidad La Ilusión | |
| Reclutamiento | 12 años, 2004 | Jitnu |
| Reclutamiento | 15 años, 2009 | Jitnu |
| Reclutamiento | 13 años, 2003 | Jitnu |
| | Comunidad Monogarra | |
| Reclutamiento | 29 años-febrero 13 de 2009 | Jitnu |
| Reclutamiento | 16 años-febrero 12 de 2009 | Jitnu |
| | Comunidad Providencia | |
| 1 reclutamiento | Comunidad de Providencia | Jitnu |
| | Comunidad El Trapiche | |
| 3 Reclutados | Comunidad el Trapiche | Jitnu |
| | Comunidad Conquista | |
| 1 Reclutado | --- | Jitnu |
| Homicidio | 2010, en el resguardo Laguna tranquila, de la Vereda Aguas Claras municipio de Tame | U'wa |
| Homicidio | Asesinado en la vereda Angosturas. 22 de enero de 2010 en Tame | U'wa |
| Homicidio | 2010, Cusay – La Colorada municipio de Fortul | Makaguan |
| Homicidio | 2010, Betoyes municipio de Tame | Makaguan |
| Homicidio | 2010, La Esperanza municipio de Tame | Makaguan |
| Homicidio | 2010, municipio de Saravena. | U'wa |
| Homicidio | 2010, Cusay La Colorada municipio de Fortul | Makaguan |
| Homicidio | 2010, Vereda el Pescado municipio de Saravena | U'wa |
| Homicidio | 2010, Iguanitos municipio de Tame. | Sikuaní |
| MAP | 2011, Corregimiento de Cañas Bravas – Bocas del Ele, municipio de Arauca | Jitnu |
| Homicidio | 2011, Resguardo La VoráGINE, municipio de Arauca. | Jitnu |
| MAP | 2012, municipio de Tame | Sikuaní |
| Homicidio | 2012, Resguardo Indígena de Betoyes, municipio de Tame | Betoy |
| Homicidio | 2012, comunidad de Macarieros, municipio de Tame | Makaguan |
| Homicidio | 2012, resguardo Caño Claro, municipio de Tame | Makaguan |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| HECHO VICTIMIZANTE | AÑO Y LUGAR DE LOS HECHOS | PUEBLO INDÍGENA |
|--------------------|---|-----------------|
| MAP | 2013, Laguna Tranquila, municipio de Fortul | U'wa |
| MAP | 2013, Resguardo Cabaña Puyeros, municipio de Tame | Makaguan |
| MAP | 2013, Velazqueros del municipio de Tame | Betoy |
| 2 Homicidios | 2014, La Esperanza, Tame, en la comunidad de Parreros | Makaguan |

Tabla elaborada a partir del "Informe Semestral Situación de Derechos Humanos Pueblos Indígenas de Arauca, 2009" y se actualiza con los datos de la "Nota de Seguimiento 004-11 18 de marzo de 2011" y los datos de las defensorías comunitarias de indígenas 2011-2014 de la Defensoría del Pueblo Regional Arauca.

1.3.1. Comunidades indígenas Makaguan y Sikuaní víctimas del municipio de Tame

Las comunidades Makaguan de La Esperanza y Caño Claro y Sikuaní de Iguanitos en el municipio de Tame, fueron desplazadas por los paramilitares en febrero del año 2003. Fueron recibidas en territorio de Parreros durante un prolongado tiempo hasta que retornaron a sus asentamientos sin el debido acompañamiento institucional.

La comunidad de Parreros, también Makaguan, se desplazó al municipio de Saravena durante 15 días. Retornaron a su territorio pasando primero por el centro poblado de Flor Amarillo para regresar a su resguardo finalmente sin acompañamiento institucional. Hubo otro grupo de familias de la comunidad de los Parreros que se desplazó al territorio de la comunidad Makaguan de Cuiloto I durante un mes, regresando luego a su resguardo propio.

La comunidad de Caño Mico se encuentra actualmente en situación de desplazamiento en la Casa Indígena del municipio de Tame desde 2012, por graves conflictos intraétnicos con la comunidad de Caño Claro. Es un lugar con una infraestructura deteriorada, no cuenta con agua potable; no hay un manejo adecuado de las aguas residuales (las tuberías de la casa, al parecer, están obstruidas); hay presencia de animales domésticos como perros, gatos y gallinas; hay hacinamiento.

En el municipio de Tame, la casa indígena fue intervenida superficialmente de acuerdo a un convenio entre la UARIV y el Batallón de Ingenieros Navas Pardo. Este último se comprometió con la mano de obra de cinco soldados y un electricista para acondicionarla.

En verificación y acompañamiento a la comunidad en julio de 2014, en una jornada de atención médica y psicosocial, el Defensor Comunitario de Indígenas encontró que

solo pintaron las paredes, recogieron algunas basuras y no se taparon las goteras del techo. Las aguas negras aún se encontraban represadas en el patio de la casa a pesar que la empresa de aseo municipal, *Caribabare*, utilizó maquinaria para destaponar las tuberías, se abrieron algunos huecos en un corredor y una habitación y no los taparon sino meses después.

De acuerdo a la Nota de Seguimiento 004-11 emitida por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), de la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil, como consecuencia del conflicto armado, estos grupos indígenas "fueron expulsados de sus resguardos entre mayo de 2007 y enero de 2008, por la confrontación entre el Ejército Nacional y las organizaciones guerrilleras o debido a las amenazas recibidas de estos últimos".

Los riesgos y vulneraciones actuales de estas tres comunidades se ven representadas en la conjunción de una serie de hechos propios del conflicto armado y la inadecuada atención institucional. En los territorios que actualmente habitan y a los que retornaron voluntariamente, no hubo la necesaria activación de los planes de atención para realizar el debido acompañamiento institucional en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad. Estos hechos victimizantes persisten desde 2003 al día de hoy y en particular sobresalen:

- Permanencia de la fuerza pública o los GAO en bienes civiles (resguardos). Los primeros, en algunas oportunidades, se quedan acampando en los resguardos, mientras que los segundos, entran y salen permanentemente pero no se quedan. Los GAO señalan a las comunidades de "sapos" de la fuerza pública debido a que esta ingresa a los resguardos con frecuencia.
- En el interior de los resguardos y en las fincas vecinas, donde se realizan actividades de *marisca* y recolección, se encuentran enterrados artefactos explosivos tipo MAP y MUSE.
- Desarrollo de combates, enfrentamientos, bombardeos y ametrallamientos entre los GAO y la fuerza pública en los alrededores de los territorios de resguardo en el interior de los mismos.
- Abusos y excesos de autoridad por parte de la fuerza pública y atropellos e injerencia de los GAO en los asuntos de autonomía territorial, justicia y gobierno propio. Abusos y agresiones sexuales a las mujeres de las comunidades.
- Asesinatos, amenazas y desplazamiento individual y/o familiar de habitantes de las comunidades indígenas.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Riesgo de reclutamiento forzado y utilización ilícita de NNA indígenas por los GAO.

Las comunidades víctimas del municipio de Tame no han superado las condiciones de vulnerabilidad provocada por el desplazamiento que sufrieron en el año 2003 (específicamente las cuatro comunidades del pueblo Betoy: Julieros, Velazqueros, Genareros y Roqueros y la comunidad Makaguan de Parreros), tampoco se han estabilizado socioeconómicamente y no reciben la atención de la UARIV en cuanto a la ayuda humanitaria.

Al parecer, para la decisión de la suspensión de la atención de estas comunidades se consideraron los siguientes criterios:

- Las comunidades del pueblo Betoy retornaron a sus territorios luego del desplazamiento, aunque sin acompañamiento institucional. En el caso de los Parreros, esta fue receptora de las comunidades de Caño Claro, La Esperanza e Iguanitos. Al parecer, no se considera que también fue desplazada de su territorio por paramilitares en 2003.
- A la comunidad de los Parreros, la UARIV la atendió durante unos meses pero debido a que algunas personas, supuestamente, hicieron uso indebido de los alimentos para obtener licor y sustancias psicoactivas (vender o cambiar los alimentos de la AHE), les fue suspendida la medida.
- La UARIV solo atiende a las comunidades que expresamente cubre el auto 382 de 2010. Dicho auto contiene algunas ambigüedades que no dejan ver muy claro, por ejemplo, la diferencia entre los Jitnu y los Makaguan y por momentos se les hace ver como un solo pueblo. Además, en este auto se hace referencia de algunas comunidades, específicamente a La Esperanza, Caño Claro (e Iguanitos) que son las atendidas actualmente.

En este sentido, al indagar por las posibles ambigüedades contenidas en el Auto 382 de 2010, en cuanto a la confusión del pueblo Jitnu con el pueblo Makaguan y que esto podría constituirse en un inconveniente para la respuesta de la institucionalidad a estas comunidades, se debe señalar que dicha ambivalencia reside, probablemente, en cuanto a la interpretación de las fuentes etnográficas utilizadas para la elaboración del Auto 382/2010.

La información recogida y suministrada por las instituciones a la Corte Constitucional en la que se registra el permanente estado de vulnerabilidad y las afectaciones sufridas por las comunidades indígenas debido al conflicto armado, es un poco más precisa

pero de igual forma no es clara cuando se refiere a la pertenencia étnica de los pueblos. Es así que Jitnu y Makaguan son considerados como un solo pueblo indígena al que se le puede nombrar o identificar llamándolo de una u otra forma. A la comunidad de Iguanitos la adscriben al pueblo *Cuiba* cuando en realidad se reconoce como *Sikuani*.

En múltiples ocasiones en el texto del Auto 382/2010 se encuentra escrito: "*pueblo Hitnu o Macaguán*", "*el pueblo Hitnu y/o Macaguán*", "*pueblo Hitnu, Macaguán y Sikuani*". Esta ambigüedad se encuentra solucionada en la práctica debido a que se puede diferenciar con claridad y precisión el pueblo Jitnu del Makaguan, así como la ubicación de sus resguardos, comunidades y asentamientos e igualmente identificar las afectaciones que han padecido y que aún persisten.

En el caso del pueblo Makaguan, sus resguardos han sufrido múltiples hechos victimizantes, entre ellos el desplazamiento forzado, algunos en mayor intensidad que otros pero las afectaciones como pueblo son colectivas. Así que se les debe considerar a todas las comunidades como las partes de un todo llamado pueblo Makaguan.

En el Auto 004/2009 se reconoce el riesgo de "desaparición, confinamiento..." de las comunidades Makaguan de "(...) El Vigía, Cravo, Cusay-La Colorada, La Cabaña, San José del Cangrejo, Macarieros, Barreros, Puyeros, Caño Claro, Cuiloto, La Esperanza (...)" (sic), es decir que se extienden a otras comunidades Makaguan del departamento de Arauca.

Cuando el Auto 004/2009 habla de los pueblos indígenas del departamento de Arauca, menciona a las "*Etnias Sikuani, Macaguán, Kuiva, Betoye, Hitnu, Chiricoa*", cae en una imprecisión debido a que considera al pueblo *Cuiva*, que actualmente se encuentra asentado en el resguardo de Caño Mochuelo, Casanare, como un pueblo indígena del departamento de Arauca.

Con el pueblo *Chiricoa* ocurre igual. De esta comunidad no se tiene conocimiento de la existencia de algún asentamiento o algún sobreviviente reconocido como tal, solo algunos datos etnográficos recientes de hace 40 años aproximadamente que dan cuenta de la presencia de este pueblo en el departamento de Arauca. Sin embargo, existe un censo (año 1993) en el que se los ubica actualmente en el municipio de Arauquita, resguardo "río Viejo".

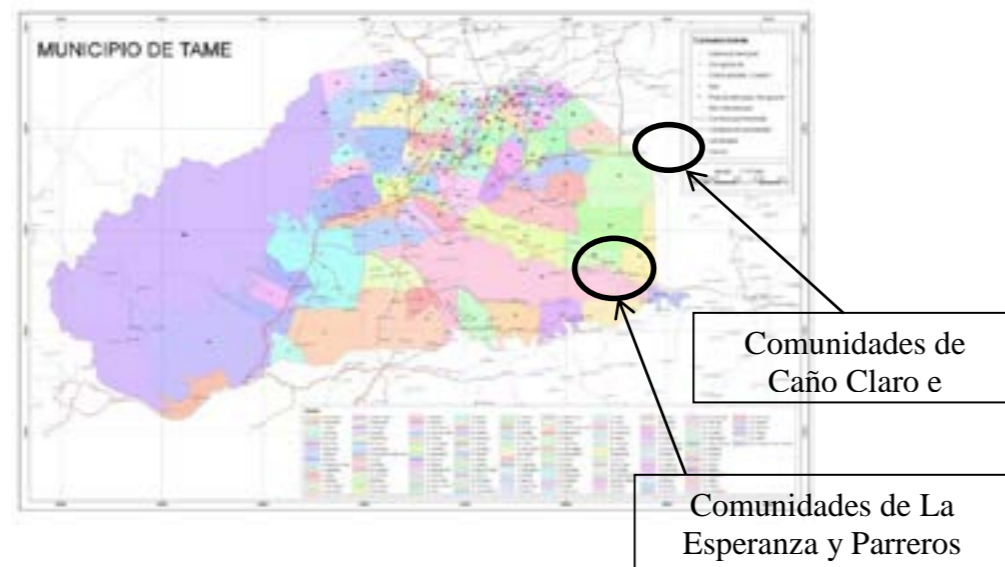
Es necesario indicar que un pueblo indígena, así como una nación occidental, está compuesto por múltiples grupos humanos apropiados de un territorio (resguardos, comunidades y asentamientos). Es también un grupo humano con una construcción

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

propia de cultura determinada por una condición de ancestralidad, una lengua propia (aunque existen pueblos indígenas, como el Makaguan, que la han perdido), práctica y organización sociopolítica y económica, simbólica-religiosa-ritual, jurídica, territorial, relación específica entre hombre-mujer y naturaleza, salud y enfermedad, entre otras.

En lo que sí no existe ambigüedad es en la situación de vulnerabilidad, abandono y riesgo permanente a la que están sometidas las comunidades Beto, Makaguan, Jitnu, Sikuaní y en general, los seis pueblos indígenas del departamento. Su condición de víctima no ha cesado, por el contrario se mantiene y con el tiempo no han recobrado o disfrutado del goce efectivo de sus derechos ni han logrado estabilizarse social y económicamente (Decreto Ley 4633 de 2011. Artículo 107. Cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta).

Mapa 1. Ubicación geográfica de las comunidades indígenas del municipio de Tame



Fuente: Mapa tomado de la Alcaldía de la Gobernación de Arauca, 2014.

1.3.2. Comunidades indígenas del pueblo Beto

En el desarrollo del monitoreo y acompañamiento permanente a las comunidades indígenas del municipio de Tame con el fin de hacer seguimiento a la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y al debido cumplimiento de las órdenes del Auto 382/2010, se ha evidenciado en el pueblo Beto del municipio de Tame, una crítica situación de seguridad alimentaria y, en general, un olvido institucional preocupante a todos los niveles.

Ante esta situación, los gobernadores de los asentamientos manifiestan, por ejemplo, que la UARIV no les apoya mensualmente con la ayuda humanitaria argumentando que no son comunidades en situación de desplazamiento y que actualmente se encuentran retornadas a sus territorios. Sin embargo, en cuanto a la situación reciente de Derechos Humanos en estas comunidades, se pudo constatar que el riesgo del desplazamiento es constante y va en aumento aun encontrándose en sus resguardos.

El conflicto armado continúa afectando a las comunidades tanto individual como colectivamente: Territorios minados, bombardeos y combates; reclutamiento o utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes o riesgo del mismo; desplazamiento forzado, individual y familiar; amenazas, señalamientos; violencia sexual y demás hechos victimizantes.

La comunidad de Velazqueros, por ejemplo, manifiesta a la Defensoría del Pueblo, que:

“El 4 de junio de 2003 fueron desplazados por grupos paramilitares que les dieron un plazo perentorio para abandonar el resguardo teniendo que salir con la poca ropa que contaban y algunos utensilios para cocinar hacia el municipio de Saravena. Los paramilitares cuando entraron a la comunidad se robaron los burros, caballos, marranos, gallinas y las vacas; asesinaron y desaparecieron a algunos indígenas. Retornaron a su comunidad cerca de siete meses después sin el acompañamiento institucional”.

Del mismo modo, en la comunidad de Julieros, en una narración similar, se recoge que:

“Antes del desplazamiento en el año 2003, luego de la entrada de los paramilitares, estos mataron a una persona de la comunidad el 31 de diciembre de 2002. En 2003 tuvieron que salir a las dos de la madrugada hacia Santo Domingo, sin nada y con hambre. Allí duraron una semana y luego se fueron para el municipio de Saravena en donde se tomaron la iglesia y estuvieron a punto de ser expulsados por la Policía”.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Finalmente, los transportaron en dos camiones, recorrieron varios lugares como el río Ele y en estas duraron cerca de dos meses, después llegaron a Flor Amarillo durando allí un mes para luego retornar a su reducido territorio con acompañamiento de la Defensora del Pueblo en esa época y el CICR".

Estos hechos dan cuenta del nivel de vulneración del que fueron y son objeto, en la actualidad, estas comunidades. Su estado de vulnerabilidad y de riesgo es permanente, sus condiciones de seguridad alimentaria son críticas, el territorio está cada vez más deteriorado (sobreexplotado) y reducido, persiste el confinamiento y se afianza cada vez más la desestructuración social y cultural por la irrupción de prácticas ajenas a la tradición como son el consumo de Sustancias Psicoactivas –SPA- y alcohol, los hurtos, la violencia sexual, entre otras.

Ante esta preocupante situación la Defensoría del Pueblo considera necesario la implementación del enfoque diferencial en las acciones emprendidas por la institucionalidad, teniendo en cuenta que cuando estas comunidades fueron atendidas por el Estado con la entrega de ayuda humanitaria de emergencia debido a su desplazamiento en el año 2003, presuntamente, las mismas hicieron mal uso de los alimentos vendiéndolos o intercambiándolos por licor o SPA, como se menciona más arriba.

Dado que estas ayudas alimentarias carecen de enfoque diferencial, situación que de una u otra forma promueve su aprovechamiento inadecuado, se hace necesario ajustar las minutas de manera que todo lo que contengan sea del consumo habitual de las comunidades indígenas para que no sea vendido o intercambiado por licor o Sustancias Psicoactivas (SPA).

En cuanto a las estrategias actuales de atención, protección, reparación y restitución a víctimas colectivas e individuales de las comunidades indígenas, estas deben ir más allá de la entrega de dinero a las personas y considerar el acompañamiento y orientación de la UARIV de acuerdo a lo que define el Decreto Ley 4633 de 2011 (Capítulo I. De las medidas de reparación. Artículo 109. Indemnizaciones):

*"Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, **garantizará que el programa de acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos recibidos a título de indemnización**, del que habla el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011, incorpore un módulo de capacitación especial en manejo de recursos para asesorar a los pueblos y comunidades indígenas, sus autoridades y sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido un daño de conformidad*

con lo establecido en el artículo 3 del presente decreto. Este programa atenderá las particularidades de cada pueblo indígena y buscará la sensibilización para que los montos recibidos como indemnización. Beneficien efectivamente a la población y, en especial, a los sujetos de especial protección". (Negrita por fuera del texto).

En el tema de la reparación colectiva de estas comunidades, se ha realizado una actividad de toma colectiva de declaración en trabajo conjunto de la UARIV y la Defensoría del Pueblo, que viene acompañando el proceso. De acuerdo con este *"en el departamento de Arauca, el pueblo Betoy es el único que cuenta con el acta de voluntariedad para continuar en la ruta de reparación colectiva"*. Esta jornada de toma de declaración colectiva con el pueblo Betoy se realizó el 23 de noviembre en el CEIN Betoyes del municipio de Tame.

1.3.3. Comunidades indígenas Jitnu víctimas del municipio de Arauca

En el municipio de Arauca se encuentran asentadas tres comunidades indígenas de las seis que existen en el departamento. Los Jitnu en las Selvas del Lipa son aproximadamente 530-550 personas, mientras que el asentamiento de Cuiloto Marrero perteneciente a este mismo pueblo y ubicado actualmente en el municipio de Puerto Rondón, vereda Corocito, es de aproximadamente 80 personas; se encuentran desplazados de sus territorios sobre el río Cuiloto entre las Selvas del Lipa y las sabanas de Marrero desde el mes de junio de 2009.

Actualmente, de los asentamientos del pueblo Jitnu que se encuentran en las Selvas del Lipa (Vegas, Monogarra, Trapiche, Providencia, Romano e Ilusión), algunas familias han tenido que salir voluntariamente de allí debido a conflictos intraétnicos, ubicándose en centros poblados u obligados a trabajar y vivir en fincas de colonos. Producto de esta migración han sido objeto de desplazamiento forzado por parte de los grupos armados y han debido ser atendidas en condición de víctimas.

Dos familias desplazadas (2014) decidieron retornar a su comunidad de origen en el Romano. La primera lo hizo solo unos días después de haber llegado al municipio de Arauca, mientras que la segunda se quedó unos meses residiendo en el municipio, siendo atendida, luego se asentó en una invasión para terminar nuevamente en su comunidad de origen.

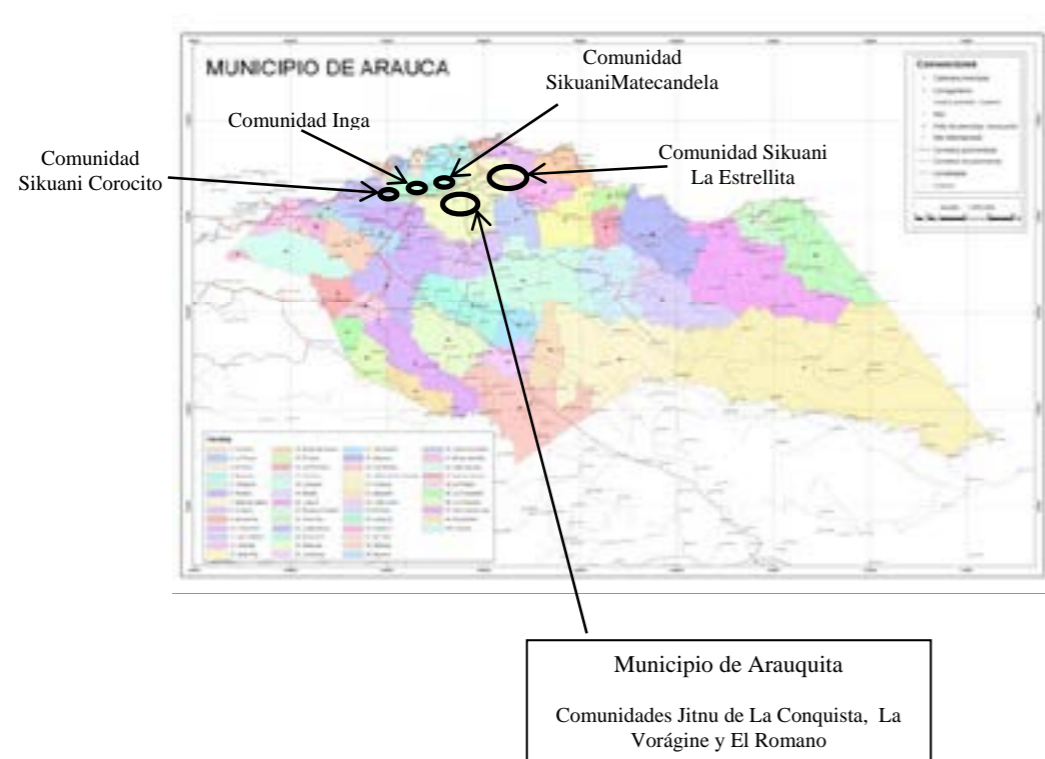
A ambas, según las declaraciones entregadas a la Defensoría del Pueblo, las desplazó la guerrilla de las FARC-EP. Un tercer desplazamiento se dio en la persona de un hombre adulto, soltero, pariente de algunas de las personas que conforman las dos familias desplazadas.

En cuanto al asentamiento de Cuiloto Marrero del pueblo Jitnu, ubicado en la vereda

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Corocito del municipio de Puerto Rondón, desplazado de su territorio ancestral desde 2009, debido al asesinato del etnoeducador de la comunidad, el lugar del asentamiento tiene un área de más o menos una hectárea para albergar a la población. Hasta ahora se está adelantando un plan de reubicación relativamente organizado y avanzado.

Mapa 2. Ubicación geográfica de las comunidades indígenas del municipio de Arauca



Fuente: Mapa tomado de la Gobernación de Arauca, 2014.

La zona donde se encuentra asentado el pueblo Jitnu geográficamente pertenece al municipio de Arauquita pero está a cargo administrativamente del municipio de Arauca. Tanto así que fue el municipio de Arauca el que declaró la alerta por el riesgo de desplazamiento forzado en el año 2009, es este municipio el que administra los recursos del SGPRI para sus resguardos y el que lo atiende a través de sus proyectos y programas. Actualmente el DPS en convenio con la Alcaldía de Arauca, se encuentran llevando a cabo un proyecto de fortalecimiento social e infraestructura con el pueblo Jitnu en su territorio.

En el mapa se indica también la ubicación de las comunidades Sikuani e Inga del municipio de Arauca a manera de información adicional.

La Corte Constitucional emitió en 2009 el Auto 004 y en 2010 el Auto 382. En este

último se hacen extensivas las órdenes del 004 y se dirige tanto a los Jitnu como a los Makaguan a quienes declara en riesgo de extinción física y cultural ante la persistencia del conflicto armado y la amenaza del desplazamiento y conmina al Ministerio del Interior para que formule e implemente las medidas de protección y planes de salvaguarda étnica.

Los planes de salvaguarda son los insumos que, entre otros, deben ser tenidos en cuenta por las autoridades administrativas municipales cuando se diseñen y construyan los planes de contingencia y atención a las comunidades indígenas en riesgo o en situación de desplazamiento.

La importancia de los planes de salvaguarda radica en que la comunidad, luego de haber identificado ella misma los escenarios de riesgo pueda generar acciones reales de prevención y protección con el acompañamiento y el apoyo diferencial de las instituciones encargadas, de acuerdo al Auto 004 "en cabeza de Acción Social, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Defensa y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal, bajo la coordinación unitaria y centralizada del Director de Acción Social".

Hasta diciembre de 2014 no se había dado inicio a la construcción del plan de salvaguarda debido a una serie de incumplimientos, aplazamientos y desaciertos del Ministerio del Interior que no han permitido darle continuidad a los compromisos y acercamientos iniciales emprendidos en los primeros meses de este año que termina. De nuevo las dinámicas institucionales-administrativas se convierten en obstáculos y barreras de acceso a los derechos.

1.3.4. Comunidad de mujeres indígenas Makaguan, víctimas de desplazamiento forzado, ubicadas en la Casa Indígena del municipio de Fortul

En Fortul, a fines de 2014, se encontraban en la Casa Indígena, un grupo de mujeres indígenas desplazadas, cerca de 14 familias conformadas por aproximadamente 70 personas. Las mujeres cabeza de familia son indígenas Makaguan desplazadas por la guerrilla del ELN por haberse casado con hombres *criollos*, pertenecientes al resguardo de Cusay la Colorada.

En su momento, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo en su Nota de Seguimiento 004-11 de 2011, registró este desplazamiento:

"(...) las amenazas recibidas por seis (6) familias (32 personas – 18 menores de edad), de la comunidad indígena la Colorada en Fortul, quienes fueron acusados por el ELN de

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

colaborar con la Fuerza Pública, viéndose obligados a desplazarse hacia la ciudad de Arauca, el 28 de agosto de 2010".

La Casa Indígena en la que residen desde la expulsión del resguardo, no es un lugar seguro debido a que a 50 metros de un costado se encuentra ubicada una base militar. Ante la inexistencia de centros de acogida para la población desplazada se acude a las casas indígenas como solución temporal para luego convertirse en permanente.

La Casa Indígena de Fortul fue remodelada en el primer trimestre del año 2014 por la Secretaría de Gobierno municipal y la UARIV. Se realizaron obras de infraestructura en los lugares de habitación, cocina, las baterías sanitarias y los lugares comunes y de reunión.

El 7 de agosto de 2014 en horas de la noche, la base militar fue objeto de un ataque guerrillero con tatucos. Al interior de la casa indígena cayeron dos artefactos que reventaron los vidrios de las ventanas, la malla del cerramiento, los techos, puertas, los lavaderos y tanques de almacenamiento de agua para los baños. Otros dos cohetes cayeron en los alrededores y tres más sin explotar fueron desactivados dentro de los predios del colegio vecino.

Al momento del ataque todas las personas de la comunidad se encontraban congregadas tomando *majule* (chicha tradicional de plátano maduro para beber en fiestas y reuniones comunitarias o familiares) en la entrada de la casa indígena, razón por la cual no hubo heridos graves o muertos; sin embargo, unos niños resultaron con cortes en sus pies debido a los vidrios, además de las afectaciones psicológicas y emocionales frente a un hecho que los revictimiza.

De nuevo el 18 de septiembre de 2014, casi a la misma hora del anterior ataque y media hora después de la salida de las instituciones de la Casa Indígena (Incoder, UARIV, Gobernación de Arauca, etc.), la insurgencia atacó la base militar con el lanzamiento de cinco *tatucos* que por fortuna no cayeron dentro del lugar.

La solución que desde la Defensoría del Pueblo se impulsó fue la reubicación de estas familias en un predio en zona rural del municipio de Fortul, sin embargo, luego de haberse avanzado en la ubicación de un lugar con las condiciones medioambientales adecuadas para la reubicación, los campesinos vecinos del predio se opusieron rotundamente negando la posibilidad de un asentamiento inmediato.

El proceso continúa en la ubicación de un nuevo predio y el Incoder nacional deberá desarrollar las visitas con el Ingeniero topográfico y el ingeniero agrónomo, además de

incluir a la comunidad junto con el acompañamiento institucional a los predios para su validación y posterior compra.

Se cuenta con la voluntariedad manifiesta de la comunidad para ser reubicada lo más rápido posible y se avanza en el concepto de seguridad de parte de la fuerza pública de la vereda Villarrica. De acuerdo al Ejército no se puede desconocer que hay presencia de los actores armados pero la fuerza pública realiza permanentes patrullajes en el lugar y acciones ofensivas para la protección de las comunidades. La brigada XVIII emitirá el concepto oficial de seguridad de acuerdo a la directiva permanente 026 de 2014 del Ministerio de Defensa para Reubicación y Retornos de Comunidades Desplazadas.

1.4. Crisis en zona de frontera

Con ocasión de las acciones de deportación de colombianos adelantadas bajo el Estado de Excepción Constitucional declarado el 19 de agosto de 2015, se incrementaron de manera sustancial, las expulsiones¹⁰⁴ de los colombianos de ese país, lo cual significó un reto para la capacidad de respuesta de los organismos humanitarios en el departamento.

Foto 1. Crisis en la frontera colombo-venezolana. Entrega de suministros médicos en zona de frontera. Julio de 2015.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de comunicaciones e imagen institucional.

¹⁰⁴ La expulsión puede ser directa, cuando el Estado saca a la persona a través de un procedimiento legal (llámese, expulsión, deportación, etc.). La expulsión también puede ser disfrazada o encubierta cuando el Estado permite o fomenta presiones para que la persona elija irse del país (presión económica, hostigamiento, discriminación sistemática, etc.).

1.4.1. Dinámica de la crisis

En marzo de 2015 se presentaron 614 expulsiones por el Puente Internacional José Antonio Páez en Arauca, más del doble de las ocurridas en todo 2014¹⁰⁵.

Lo anterior, sin tener en cuenta los colombianos que han sido sacados de ese país de manera no oficial por la Guardia Venezolana y aquellos que han sido expulsados de manera disfrazada, muchos de ellos población víctima de desplazamiento forzado que en su momento visualizó el vecino país como una alternativa para salvaguardar su vida e integridad u otro tipo de víctimas con necesidades de protección internacional que encontraron una alternativa a su situación.

Adicional a todas las irregularidades que se están presentando en el proceso de expulsiones de los colombianos que no ha tenido un pronunciamiento lo suficientemente contundente por parte de la Cancillería, preocupa que ni en Colombia y mucho menos en los departamentos fronterizos existe una política pública para la atención a los connacionales que regresan en calidad de expulsados al país. En ese sentido, esta población llega al país sin unas acciones claras en materia de atención por parte de las autoridades que les permita retomar su proyecto de vida.

Es así como, en monitoreo realizado a los municipios de Saravena, Fortul, Tame y Arauca en el mes de julio se tuvo información por parte de los personeros y líderes de organizaciones de víctimas que muchas de estas personas están llevando a cabo su declaración como víctimas de desplazamiento forzado, aunque en muchos de los casos no lo son, pues ven en ello la única opción para recibir algún tipo de atención por parte del Estado colombiano.

Sin embargo, la situación se volvió más álgida entre los meses de agosto y septiembre, generando afectaciones humanitarias y económicas a la población residente en ambos países.

Es así como, desde el 15 de septiembre de 2015 se mantiene el cierre indefinido de la frontera en el Estado Apure zona 6 (municipio Páez) y 7 (municipios Rómulo Gallegos y Pedro Camejo) que limitan con el departamento de Arauca. Por su parte, el Puente José Antonio Páez que separa el municipio de Arauca (Colombia) con la Parroquia El Ampa-

105 De acuerdo a información entregada por Migración Colombia, en 2014 se realizaron 252 expulsiones de colombianos que se encontraban de manera irregular en Venezuela de las cuales 87 fueron mujeres y 165 hombres.

ro (Venezuela) permanece con tránsito restringido por parte del gobierno venezolano y solo se permite por parte de la Guardia venezolana el paso a personas venezolanas que requieren trabajar, asistir a instituciones educativas, a citas médicas y/o comprar medicamentos diagnosticados; quienes luego de ingresar a Colombia a hacer sus diligencias retornan a Venezuela.

Asimismo se permite la salida de ese país a algunas personas/familias colombianas que han sido expulsadas de manera directa o disfrazada desde Venezuela las cuales habitaban en ese país de manera irregular y otros de forma regular, pero que aluden temer por la seguridad de sus familias.

De la misma manera, municipios de frontera donde el paso hacia Venezuela se desarrollaba de forma permanente y se constituían como corredores fronterizos de contrabando, personas y GAOML, como en los municipios de Cubará, Saravena y Arauquita se encuentran cerrados, de allí que un importante número de familias de la zona se han visto en la obligación de trasladarse a otros lugares del departamento en busca de nuevas oportunidades de generación de ingresos, especialmente en aquellas zonas donde su principal fuente de ingresos provenía del contrabando.

Lo anterior sin dejar de lado el gremio de pescadores y canoeros, en el caso de estos últimos, se calcula que son alrededor de 4.000 personas las afectadas. Adicional, se suman los casos de abusos por parte de la Guardia venezolana en contra de colombianos en la línea de frontera con el Departamento de Arauca como los dos ciudadanos que resultaron heridos por disparos en los municipios de Arauquita y Saravena por no acatar la restricción del cierre de frontera y transitar por aguas venezolanas en los primeros días del mes de octubre de 2015.

1.4.2. Respuesta institucional para la atención a connacionales expulsados de Venezuela

Si bien es cierto en el primer semestre del año inició la atención a algunos connacionales que fueron expulsados directos desde Venezuela, durante el segundo semestre la atención se centró principalmente en esa población dada la magnitud que alcanzó la situación durante ese período. En ese sentido, desde inicios de agosto la Defensoría Regional Arauca llevó a cabo atenciones especializadas individuales y grupales a los connacionales que solicitaron información respecto al acceso a sus derechos dado al grado de vulnerabilidad en que estaban llegando al país.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Sin embargo, pese a que la declaratoria del Estado de Excepción por parte del Gobierno venezolano en el Estado fronterizo de Apure se llevó a cabo hasta el 15 de septiembre del año en curso, situación que conllevó al cierre del paso a través del Puente Internacional José Antonio Páez que comunica los dos países por el departamento de Arauca, desde el 28 de agosto se comenzó a incrementar el flujo de connacionales expulsados de Venezuela y la atención comenzó a realizarse no solamente en la Defensoría Regional, sino en otros espacio como la Cruz Roja Colombiana, el Centro Regional de Atención a Víctimas donde se concentró la oferta institucional para la atención de connacionales y el Puente Internacional José Antonio Páez.

Es importante mencionar que aunque la atención especializada estuvo centrada en el municipio de Arauca la Defensoría también hizo presencia en los municipios fronterizos de Arauquita y Saravena donde llegó un número importante de connacionales al igual que en el municipio de Tame.

Por su parte, las solicitudes efectuadas por los connacionales en su mayoría se centraron en los temas de alojamiento temporal y subsidios para arrendamiento, alimentación, transporte para sus ciudades de origen, acceso a empresas de salud, asignación de cupos escolares, trámite para la doble nacionalidad y la regularización de cónyuges o compañeros permanentes venezolanos.

Sin embargo, la respuesta por parte de las alcaldías de los municipios fronterizos, quienes son los primeros respondientes en estos casos, no fue acorde con la situación de vulnerabilidad en la que regresaban las personas desde Venezuela y mucho menos propendió por la garantía de sus derechos.

En ese sentido, solo se habilitó un albergue temporal en el municipio de Arauquita, el cual no contaba con las especificaciones técnicas para ese fin. El transporte se brindó con el apoyo de OIM pero exclusivamente para algunas personas que iban a su ciudad de origen. Tampoco hubo apoyo para alimentación, en términos generales no se contó con la ayuda humanitaria de emergencia que debería haber brindado la administración municipal.

La mayoría de personas se hospedó en casa de familiares o amigos, muchos de los cuales habitan en zonas de invasión y alto riesgo por desastres naturales, en condiciones de hacinamiento y sin las mínimas condiciones de dignidad que permitiera la garantía de los derechos lo cual posibilitó que la presencia de los connacionales en ese municipio no fuera visible. En el caso de los municipios de Arauquita, Saravena y Tame la respuesta por parte de las alcaldías fue aún más precaria.

Al respecto, las alcaldías argumentaron que la falta de presupuesto fue la razón por la cual no se brindó una respuesta oportuna e integral para los connacionales que estaban siendo expulsados desde Venezuela. Sin embargo, se negaron a realizar la declaratoria de calamidad pública de manera tal que el Gobierno nacional apoyara de manera subsidiaria, en razón a que consideraban que no se cumplía con los requisitos para llevar a cabo dicha declaratoria, incluido, que la situación no tenía la magnitud que lo ameritara.

Sumado a lo anterior, el convenio firmado por la Cancillería y la Cruz Roja Colombiana para la atención de los connacionales expulsados directos que comprende alimentación, alojamiento y transporte para quienes van a sus ciudades de origen, finalizó en el mes de septiembre en razón a que se agotó la bolsa de recursos, lo cual agravó aún más la situación.

Si bien es cierto que los connacionales expulsados de Venezuela en su mayoría no lograron acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso a otros derechos como salud, educación, identificación, regularización de cónyuges o compañeros permanentes se hizo efectiva en el marco de los decretos expedidos por el Gobierno nacional que reduce los trámites y costos para el acceso a los mismos.

Sin embargo, el cierre del Registro Único de Damnificados efectuado el 22 de septiembre por orden del Gobierno nacional, ha hecho más difícil el acceso a derechos de los connacionales que han sido expulsados desde Venezuela; posterior a esa fecha, ya que no están exentos de algunos cobros y ciertos trámites, se hicieron más difíciles por no estar cubiertos por lo reglamentado en los decretos de Emergencia Económica y Social.

En ese sentido, desde la Defensoría Regional de Arauca se ha hecho permanente incidencia encaminada a que los entes territoriales garanticen los derechos de los connacionales que fueron expulsados desde Venezuela a través de la participación en los distintos espacios para la coordinación institucional como es el caso del Puesto de Mando Unificado, adicional a los distintos requerimientos defensoriales por escrito en los que se ha instado a que tanto las alcaldías como la Gobernación brinden la atención requerida por los connacionales, sumado a la solicitud para la atención de casos de vulnerabilidad extrema que han requerido una mayor atención.

Por otro lado, previendo el agravamiento de la situación relacionada con el vecino país de Venezuela, la Defensoría Regional convocó a dos reuniones con autoridades, instituciones y actores humanitarios para abordar el tema de frontera en junio. Adicional, realizó un taller con autoridades, instituciones e integrantes del EHL, con el apoyo de OIM, ACNUR, Oficina de Asuntos Internacionales de la Defensoría del Pueblo para la

conformación de la Red de Atención al Migrante y la construcción de un Plan de Contingencia de Frontera, en julio, previendo una posible emergencia humanitaria.

1.4.3. La crisis de frontera en cifras

De acuerdo al reporte entregado por el Puesto de Mando Unificado desde el 28 de agosto y hasta el 22 de septiembre, fecha en la cual cerró el Registro Único de Damnificados, se registraron 931 connacionales expulsados de manera disfrazada en los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena y Tame. Cabe aclarar, que aunque en los municipios mencionados anteriormente las autoridades llevaron un registro oficial que permitió tener un conteo más preciso de los connacionales, a los municipios de Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón y Cubará (Boyacá) también llegaron connacionales expulsados desde Venezuela.

Igualmente, es importante aclarar que las cifras reportadas por las autoridades no corresponden con la magnitud de la problemática, debido a los innumerables sitios de cruce de frontera utilizados por los connacionales expulsados para ingresar al departamento de Arauca y la escasa información a la que pudieron acceder dichos connacionales para llevar a cabo su registro.

Migración Colombia reportó durante agosto y septiembre 170 connacionales expulsados de manera directa desde Venezuela. Entre el 28 de agosto y el 14 de octubre de 2015 la Defensoría Regional recibió 236 quejas en las cuales se identificó que la mayor vulnerabilidad de los peticionarios fue ser víctimas del conflicto armado, situación que pone en evidencia el alto número de personas con protección internacional que en algún momento tuvieron que cruzar la frontera y que en la actualidad deben regresar al país sin ninguna garantía para su vida e integridad.

Por otro lado, la principal conducta vulneratoria de derechos humanos fue la desintegración familiar de la cual fueron víctimas el 28% de los connacionales a los cuales se les recibió algún tipo de queja. Para finalizar, el desafío actualmente para la Defensoría Regional, lo constituye el seguimiento y acompañamiento a los casos de los connacionales que fueron expulsados desde Venezuela y que tomaron la decisión de permanecer en el departamento de Arauca porque contaban con alguna red de apoyo (familiares y/o amigos) o simplemente no encontraron otra opción para retomar su proyecto de vida en Colombia, en aras de conocer su situación de derechos y realizar la correspondiente incidencia institucional para la garantía de los mismos.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA

A medida que el número de población desplazada siga creciendo y no se tenga una caracterización de las familias del departamento de Arauca en condición de desplazamiento, la posibilidad de garantizarle a toda la población el goce efectivo de los derechos se hace cada vez más difícil.

2.1. Proyectos de inversión departamental en atención al desplazamiento entre 2012-2014

Según el Plan de Desarrollo de Arauca, el departamento trabaja con tres fases que son: prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas, priorizando el desplazamiento forzado e incorporando los otros hechos victimizantes que la Ley 1448 de 2011 reconoce.

El Plan de Desarrollo del Departamento de Arauca 2012-2015 tiene un presupuesto de \$2.740.000.000 millones de pesos para la protección a las víctimas. El siguiente cuadro muestra el valor por año:

Tabla 4. Programación de la inversión

| N° | AÑO | RECURSOS |
|----|-------------|-----------------------|
| 1 | 2012 | 720.000.000.00 |
| 2 | 2013 | 710.000.000.00 |
| 3 | 2014 | 650.000.000.00 |
| 4 | 2015 | 660.000.000.00 |
| 5 | TOTAL | 2.740.000.000.00 |

Fuente: Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015

La gestión presupuestal en el departamento de Arauca para 2012 en atención a la población víctima, ejecutó un presupuesto por un valor de \$720.000.000 millones de pesos, dividiéndolos de la siguiente manera: Recursos propios \$220.000.000 millones de pesos y \$600.000.000 millones de pesos en regalías. Estos recursos son destinados en los siguientes proyectos para la población víctima:

Tabla 5. Proyectos para la población víctima 2012

| N° | PROYECTOS | |
|----|---|------------|
| 1 | Apoyo a las organizaciones de población desplazada garantizando la participación efectiva en los diferentes espacios enmarcados en la Ley 1448 del 2011 en el departamento de Arauca" (componente 1: dotación de insumos e implementos para el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada) en los 7 municipios del departamento. | Ejecutado |
| 2 | Formación de líderes para la construcción de la reparación colectiva en el departamento. En procesos de reconciliación Talleres Grupales Adultas afrontamiento, resolución de conflictos seminario pedagógico en perdón y reconciliación a 120 mujeres del municipio de Tame. | Ejecutado |
| 3 | Construcción colectiva de la memoria histórica con enfoque diferencial en el departamento de Arauca. Víctimas de la sentencia del bloque Vencedores del Arauca a 52 familias de los municipios de Tame y Arauca. | Ejecutado |
| 4 | Caracterización de la población víctima del departamento de Arauca. Elaboración del formato de caracterización, creación del software de caracterización y familias en situación de desplazamiento del proceso de caracterización, se deberá realizar la concertación con las organizaciones de población desplazada de los siete municipios. Esto es para víctimas en general. | Suspendido |

Fuente: Tomado de la presentación en Powerpoint, "Recursos consolidados del sector víctimas de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana". 2014.

Como se puede observar en la anterior tabla, los proyectos mencionados en la vigencia 2012, diferencian el desplazamiento forzado de otros hechos victimizantes y están de acuerdo con lo proyectado en el PIU (Plan Único de Atención a las Víctimas). Una de las debilidades que se identifica, es que se suspendió la ejecución del proyecto de caracterización de la población, el cual pudo entregar datos de la situación concreta de las víctimas, con los cuales se podía proyectar de mejor manera la gestión de los años siguientes.

Para el año 2013, cambian las fuentes de financiación, por lo que solo se invierten en población víctima recursos propios por \$390.712.015 millones. No hay inversiones con fuentes de cooperación y tampoco regalías. Por eso se puede ver la diferencia de presupuesto del 2012 al 2013, por falta de regalías. El presupuesto de recursos propios del departamento se destinó para el año 2013 en los siguientes proyectos:

Tabla 4. Proyectos para la población víctima 2013

| N° | PROYECTOS |
|----|---|
| 1 | Apoyo a la medida de asistencia del componente de atención integral con enfoque diferencial en el departamento de Arauca, kit de ayudas humanitarias de alimentos no perecederos y útiles de aseo: el kit de ayuda humanitaria alimentos no perecederos, kit ayudas humanitarias de alojamiento y utensilios de cocina. Transporte ayudas humanitarias al pueblo Jitnu de selvas de lipa. Para víctimas en general y asentamientos del pueblo indígena Jitnu, en los municipios de Arauca Tame y Fortul. |
| 2 | Apoyo a las organizaciones de víctimas del departamento de Arauca para garantizar la participación efectiva en los diferentes espacios de participación otorgados por la Ley 1448 del 2011". Participación efectiva de los representantes de población víctima en eventos nacionales líder departamental Justicia Transicional (líder departamental, encuentro de líderes de población víctima del departamento, retroalimentación, planeación y capacitación a los representantes Mesa de participación de los 7 municipios. |
| 3 | Desarrollo de estrategias de prevención de comunidades en riesgo y protección a la población víctima del departamento de Arauca, Elaboración del plan de contingencia del departamento Adquisición de un kit inicial de contingencia para el departamento realización de inventarios de tierras en el marco de los informes de riesgos difusión de la ruta de protección, entidades territoriales población en riesgo en los municipios de Arauca, Arauquita y Tame. |
| 4 | Implementación de un proyecto para la generación de ingresos de mujeres víctimas del conflicto armado del departamento de Arauca, emprendimiento empresarial emprendimiento productivo a 120 mujeres de los municipios de Cravo Norte, Puerto Rondón y Fortul. |
| 5 | Un programa de reconciliación y paz que contribuya a la reparación colectiva en el departamento de Arauca, fortalecimiento organizacional (dotación de equipos) afrontamiento y resiliencia: señoría/consejería individual a las 120 mujeres por un profesional en psicología clínica que fortalezca la capacidad individual para la resiliencia y superación de impactos adversos de la victimización. Afrontamiento - Planes y proyectos de vida. Afrontamiento - Memoria: Apoyo de iniciativas de memoria para lograr el perdón y la reconciliación a 120 mujeres del municipio de Tame. |
| 6 | Desarrollo de un programa de formación en verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición en el departamento de Arauca con un diplomado en verdad y justicia a líderes de víctimas del municipio de Saravena y Fortul. |

Fuente: Tomado de la presentación en PowerPoint "Recursos consolidados del sector víctimas de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana". 2014.

Tal como se evidencia, se planearon proyectos para el municipio de Saravena, Fortul, Arauquita, Cravo Norte, Tame y Puerto Rondón pero no muestran si estos proyectos son para población que vive en las zonas rurales o urbanas, tampoco diferencian a qué personas víctimas están beneficiando; por otro lado, se observa que según las informaciones de gestión presupuestal se apoya a las mesas municipales del departamento, no obstante, los líderes de estas localidades manifiestan lo contrario.

Para el año 2014, se presupuesta invertir para las víctimas el valor de \$360.000.000. Al discriminar las fuentes se establece que este presupuesto no incorpora recursos de regalías para esta población en especial:

Tabla 7. Proyectos para la población víctima 2014

| N° | PROYECTOS | VALOR |
|----|---|--------------|
| 1 | Apoyo al logro de intervenciones del componente de atención integral a las víctimas con enfoque diferencial en el departamento de Arauca. | 90.000.000 |
| 2 | Apoyo al logro de intervenciones del componente de verdad, justicia reparación y garantías de no repetición con enfoque diferencial en el departamento de Arauca. | \$70.000.000 |
| 3 | Implementación de acciones para el cumplimiento de las disposiciones legales y del plan de acción para la protección integral y el goce efectivo de derechos de las víctimas del departamento de Arauca | 150.000.000 |
| 4 | Apoyo a la implementación de un programa para la construcción colectiva de iniciativas para la reconciliación y la paz en el departamento de Arauca. | 50.000.000 |
| 5 | Apoyo a la implementación de estrategias para las garantías de los derechos de las mujeres víctimas en el departamento de Arauca. | 50.000.000 |
| 6 | Apoyo a la promoción de un programa de apoyo psicosocial a las personas con discapacidad y su entorno familiar en el departamento de Arauca. | 60.000.000 |
| 7 | Fortalecimiento de una red comunitaria o social en el departamento de Arauca para promover el cuidado y soporte familiar para el adulto mayor. | 28.794.000 |

Fuente: Tomado de la presentación en PowerPoint "Recursos consolidados del sector víctimas de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana". 2014.

Como podemos observar en la tabla anterior se presentan los proyectos formulados para el año 2014, pero se continúa sin diferenciar las culturas, y dejando atrás el proyecto de caracterización de la población desplazada. Se habla de que los proyectos son para el departamento, pero no es claro si se van ejecutar en la zona rural o en urbana de los municipios.

2.2. Estructura institucional territorial dispuesta para la atención al desplazamiento forzado de las comunidades indígenas víctimas del departamento de Arauca

De acuerdo al Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, la Gobernación del departamento de Arauca establece para la población indígena víctima del desplazamiento

que "están identificadas y priorizadas las comunidades indígenas en riesgo de desplazamiento y vía de extinción, que son las etnias Makaguan e Hitnú".

Para la protección de las comunidades indígenas víctimas del conflicto¹⁰⁶, en los programas de equidad social se proyecta realizar una serie de iniciativas que no son lo bastante precisas en relacionar a cuáles comunidades están dirigidas, víctimas o no:

INCLUSIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DE POBREZA. Para incluir a las poblaciones vulnerables o segregadas, con mayores desventajas, a la sociedad, para que accedan a las mismas oportunidades de todos y todas con equidad y justicia social con mayor énfasis en la infancia, la adolescencia, la juventud y las comunidades indígenas.

Además, de acuerdo a las órdenes del Auto 382 de 2010, la atención debe ser exclusiva para los pueblos Jitnu o Makaguan¹⁰⁷ que han padecido el desplazamiento forzado, lo cual deja por fuera a las comunidades Makaguan que "no han sufrido" desplazamiento forzado, sino otros hechos victimizantes, pero que viven en riesgo permanente de ser desplazados.

Programas por implementar para población indígena víctima:¹⁰⁸

- Implementar un (1) programa para la atención a mujeres indígenas cabeza de hogar y en situación de desplazamiento y otros hechos victimizantes/valor esperado: 1.
- Implementar medidas de atención y reparación integral al 100% de las comunidades indígenas víctimas, desplazadas y/o confinadas atendiendo a las órdenes del auto 382, 004 en articulación Nación-Territorio, Territorio - Territorio, Gobernabilidad indígena / valor esperado: 100% (13) (sic).

De acuerdo al mismo Plan de Desarrollo Departamental, para la protección de las víctimas indígenas se propone:

106 Cuando se hace alusión a víctima del conflicto, allí se incluye cualquier persona o comunidad indígena que ha sufrido otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, tales como el reclutamiento forzado, las afectaciones por MAP, MUSE o AEI, los asesinatos de líderes espirituales y políticos, etc.

107 El Auto 382/2010 no hace una adecuada interpretación de la información etnográfica en la que se apoya para definir que Hitnu y Makaguan son un mismo pueblo. Frente a estas dudas o confusiones documentales, se hace necesaria la verificación en campo de la información de apoyo, más cuando dichas fuentes documentales pueden superar los veinte años de recogidas.

108 Plan de Desarrollo Departamental de Arauca 2012-2015. Es hora de resultados.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Diseñar o validar un plan de acción y realizar la gestión efectiva para el cumplimiento y seguimiento del 100% de tal instrumento, en el desarrollo de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en relación al cumplimiento del Auto 382 de 2010 frente a pueblos indígenas y Auto 383 frente a la PVFD/valor esperado: 100%

El resto de los programas o proyectos por implementar se dirigen a las demás comunidades indígenas del departamento y aún allí se incluyen también a los Jitnu y Makaguan para atenderles en el resto de sus derechos a la salud, etnoeducación (proyecto etnoeducativo comunitario), saneamiento básico (aguas, manejo de excretas y residuos), seguridad alimentaria (fortalecimiento de *conucos* – unidades tradicionales de producción), vivienda, sistemas propios de gobierno, territorio (ampliación, saneamiento, delimitación de resguardos), fortalecimiento cultural (protección y recuperación de usos, costumbres y lenguas), etc.

La Gobernación de Arauca cuenta con "un total de recursos con destino a financiar *directamente*" el Plan de Desarrollo 2012-2015 de un billón trescientos cuarenta y siete mil novecientos veintiséis millones seiscientos cuarenta y seis mil seiscientos doce \$1.347.926.646.612 para el cuatrienio". De estos se requieren cerca de treinta mil millones de pesos durante el periodo 2012-2015. El departamento cuenta con veinte mil millones para la atención de toda la población indígena sin diferenciarla entre víctimas o no del conflicto armado.

El siguiente fragmento de la tabla del Plan Plurianual de inversiones 2012-2015, muestra las proyecciones presupuestales para ejecutar en el cuatrienio:

Tabla 6. Plan Plurianual de inversiones 2012-2015 (fragmento)

| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | VALOR TOTAL | TOTAL RECURSOS DEL DEPARTAMENTO | COFINANCIACIÓN Y OTROS | FONDOS SGR |
|-----------------------|---|-------------------|---------------------------------|------------------------|------------------|
| EQUIDAD SOCIAL | Protección de las comunidades indígenas | 29.969.788.455,50 | 20.369.788.455,50 | 5.300.000.000,00 | 4.300.000.000,00 |

Fuente: Tabla tomada del cuadro 17 del "Plan de Desarrollo Departamental de Arauca 2012-2015. Es hora de resultados". Arauca, 2012.

Adicionalmente, se recoge en la siguiente tabla la relación de los proyectos ejecutados en cada vigencia presupuestal para atención de las comunidades indígenas víctimas del departamento de Arauca:

Tabla 9. Proyecto por vigencia para atención de las comunidades indígenas víctimas del departamento de Arauca

| VIGENCIA | ACTIVIDADES A DESARROLLAR | POBLACIÓN A BENEFICIAR | MUNICIPIO BENEFICIADO | VALOR TOTAL |
|----------|--|---|----------------------------------|--------------|
| 2012 | Apoyo para el seguimiento de los autos 382 - 383 de la H.C.C. departamento de Arauca. | Entes territoriales. Armonización Auto 382 con el Auto 004 impulsar la puesta en marcha para los pueblos Jitnu y Makaguan y realizar diagnóstico participativo para las comunidades, Cuiloto Marrero, Caño Mico, Caño Limón, Caño Claro, Iguanitos, (Pavitas y la Independencia). | Arauca y Tame | - |
| 2013 | Apoyo a la medida de asistencia del componente de atención integral con enfoque diferencial en el departamento de Arauca. | Víctimas en general: Asentamientos del Pueblo Jitnu en las Selvas de Lipa. Kits de Ayudas Humanitarias de alimentos no perecederos y útiles de aseo: el kit de ayuda humanitaria alimentos no perecederos, kit ayudas humanitarias de alojamiento y utensilios de cocina y transporte ayudas humanitarias a pueblo Jitnu de selvas de lipa. | Arauca, Tame, Saravena y Fortul. | - |
| 2014 | Atención a la Mujer Indígena Cabeza de Hogar Víctima, y Desarrollo de Iniciativas para Mujeres Indígenas Artesanas en el Departamento de Arauca. | | | \$60.000.000 |
| 2015 | - | - | - | - |

Fuente: Información tomada de presentación en Power Point "Ejecución Presupuestal y Recursos Apropriados por Vigencias", suministrada por la Gobernación de Arauca, 2014.

La revisión de la matriz del PAT de la Gobernación de Arauca 2012-2015, arroja que para las comunidades indígenas víctimas del departamento y de acuerdo a los componentes que se identificaron durante su construcción, la inversión plurianual proyectada aproximada ronda los cuatro mil seiscientos treinta millones de pesos.

También se incluye el tema de atención en salud para las comunidades indígenas en situación de desplazamiento sin especificar rubros para ello. Las actividades y los rubros que se mencionan se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 10. Líneas de política en atención para las comunidades indígenas en situación de desplazamiento.
Período 2012-2015

| COMPONENTE | LÍNEA ESTRATÉGICA | ESTRATEGIAS | OBJETIVO | META | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | TOTAL APROXIMADO |
|------------|---|---|--|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Protección | Protección de tierras y territorios | Socialización y Acompañamiento a las comunidades indígenas en la ampliación y saneamiento de los Resguardos vinculando las Administraciones municipales con apoyo a estos procesos. | Adquisición de tierras para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas. | 3 Comunidades indígenas beneficiadas de la ampliación y/o saneamiento de los resguardos. | \$1.500.000.000 | \$1.500.000.000 | \$1.400.000.000 | \$1.200.000.000 | \$4.000.000.000 |
| | | Difusión de la ruta para la protección de resguardos y comunidades indígenas. | | | | | | | \$25.000.000 |
| Atención | Información y orientación/Acompañamiento jurídico/Acompañamiento psicosocial. | Fortalecimiento e implementación de los proyectos y planes de vida para las comunidades indígenas que son PVDF. | | Un Plan de Vida implementado a los pueblos indígenas. | \$ 0 | \$50.000.000 | \$30.000.000 | \$30.000.000 | \$110.000.000 |

Fuente: Gobernación de Arauca. Plan de Acción Territorial -PAT- de la Gobernación de Arauca 2012-2015.

A pesar de que en el Plan de Atención Territorial (PAT) de la Gobernación de Arauca del período 2012-2015 se relaciona una millonaria suma de dinero para ser invertida en las comunidades víctimas del departamento, no se diferencia la población indígena víctima del conflicto de la no indígena.

Es por esto que, hasta que no exista una caracterización precisa de las comunidades indígenas víctimas, cuáles son sus historias particulares dentro del conflicto armado, cuáles son sus necesidades actuales y pasadas, no será posible cuantificar los recursos necesarios para su atención ni cualificar las acciones institucionales para una atención diferencial y efectiva.

2.3 Revisión de algunos proyectos y respuestas institucionales a las comunidades indígenas víctimas 2013-2014 nacionales y territoriales en función del cumplimiento a las órdenes de los Autos 004/2009 y 382/2010

- **Ministerio de Educación Nacional: Proyecto Etnoeducativo Comunitario (PEC) (Auto 382/2010)**¹⁰⁹

En cuanto al estado de la formulación e implementación del Proyecto Etnoeducativo Comunitario, el MEN ha cumplido con las siguientes actividades y aportado el siguiente recurso:

En 2011 el MEN apoyó la fundamentación del PEC del pueblo Hitnu en articulación con la Secretaría de Educación de Arauca con una inversión de \$200.000.000.

En 2012 avanzaron en la Construcción del Modelo Pedagógico de los pueblos indígenas Beto, Makaguan, Hitnu y Sikuaní de Arauca. Se elaboró documento metodológico y la caracterización de la prestación del servicio educativo en los centros educativos focalizados con una inversión de \$250.000.000.

En 2013 se llevó a cabo el diseño del modelo pedagógico para los pueblos indígenas Beto, Makaguan, Hitnu y Sikuaní del departamento de Arauca. Se construyeron e implementaron los modelos pedagógicos etnoeducativos con una inversión de \$250.000.000.

¹⁰⁹ Información suministrada por el MEN a la Defensoría del Pueblo, en oficio 2014EE59267, agosto de 2014. PEC para los pueblos indígenas Beto, Makaguan, Hitnu y Sikuaní del departamento de Arauca protegidos por los Autos de la Corte Constitucional.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En 2014 se está llevando a cabo la capacitación a maestros en educación propia e intercultural para los pueblos indígenas Beto, Makaguan, Hitnu y Sikuaní de Arauca con una inversión de \$100.000.000.

Esta orden del Auto 382/2010 ha tardado en implementarse cuatro años después de haber sido emitido dicho Auto. El PEC no se encuentra totalmente terminado y en su formulación y construcción ha debido atravesar por diversos momentos complejos debido a diferencias entre las Asociaciones indígenas del departamento (2011-2012) y los consultores del Ministerio en ese entonces.

De otro lado, las comunidades han manifestado a la Defensoría del Pueblo en las diversas misiones de monitoreo, seguimiento y acompañamiento en territorio, que el PEC:

"La comunidad no sabe en qué va el proceso de implementación del Proyecto Etnoeducativo Comunitario. De acuerdo a lo que la comunidad manifestó es que se encuentra suspendido debido a que muchos gobernadores no saben qué es el PEC" (Defensor Comunitario de Indígenas, Caño Claro, Tame, junio de 2014).

Otras comunidades también demuestran su inconformidad frente al proceso de implementación debido a que, según ellos, ha faltado socialización en todas y cada una de las comunidades. Tanto la construcción como la implementación se deben hacer no sólo con los profesores y los gobernadores, también con la comunidad de hombres, mujeres, niños y niñas que serán objeto de las nuevas estrategias de educación intercultural.

"La comunidad no sabe en qué va el proceso de implementación del Proyecto Etnoeducativo Comunitario. Se deben capacitar a los profesores y a la comunidad para entenderlo, no les es claro" (Defensor Comunitario de Indígenas, Iguanitos, Tame, junio de 2014).

Ministerio del Interior. Construcción e implementación de los Planes de Salvaguarda Étnica (Autos 004/2009 y 382/2010)¹¹⁰

Pueblo Jitnu

El Ministerio del Interior, durante el proceso de concertación de la ruta metodológica del Plan de Salvaguarda con el pueblo Jitnu se comprometió a unas peticiones de las comunidades antes de comenzar formalmente con su implementación.

110 Información recogida en campo por el defensor comunitario de indígenas con el pueblo Jitnu durante la misión de monitoreo, seguimiento y acompañamiento al fortalecimiento del gobierno propio. Las Vegas, mayo de 2014.

El pueblo Jitnu considera que es necesario que antes de empezar a concertar la "ruta" ellos deben conocer experiencias exitosas de Planes de Salvaguarda con otros pueblos indígenas de Colombia. Solicitaron al Ministerio del Interior un intercambio en territorio y que se conforme una comisión de ocho personas de los asentamientos, incluido Cuiloto Marrero, para asistir a un espacio institucional entre gobierno y otro pueblo indígena que fuera más adelante en la construcción del Plan de Salvaguarda para aprender de ellos. El encuentro se realizó en Bogotá con el pueblo Embera.

Organizar un preforo preparatorio para la comunidad para abordar por bloques de derechos a través de mesas temáticas, las diversas problemáticas del pueblo Jitnu y el incumplimiento a las órdenes de los Autos 004/2009 y 382/2010. Se programó para diciembre, sin embargo no se realizó ningún preforo dada la ausencia del Ministerio del Interior por varios motivos.

Aunque el profesional asignado del Ministerio del Interior llegó hasta las cercanías del asentamiento de Monogarra, nunca hizo presencia allí dado que, según él, debió quedarse atendiendo algunos inconvenientes que surgieron, en un primer momento, porque el recurso para la actividad no pudo ser consignado a la cuenta de ningún gobernador Jitnu. Y en segundo lugar, argumentó que además de la imposibilidad de consignar los recursos a la cuenta de un gobernador, desde Bogotá nunca le giraron el dinero por lo que tuvo que recurrir a préstamos para cubrir las cuestiones logísticas de alimentación y transporte y para ello requería regresar a Arauca. Los recursos destinados para el fallido preforo, de acuerdo al Ministerio, fueron de 15 millones de pesos.

El foro a realizarse el primer trimestre del año 2015, será financiado por el Ministerio del Interior, lo hará cubriendo los viajes, la alimentación y la logística de los representantes del pueblo Jitnu. Igualmente a la financiación del Plan de Salvaguarda durante el proceso de su concertación e implementación¹¹¹.

La construcción de política pública con la participación de las comunidades, en condiciones de relativa equidad, y la inclusión de sus propuestas y requerimientos, obedece, en este caso en particular, a la presencia y acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en terreno.

111 El compromiso al que se hace alusión se dio durante una asamblea con la Mesa de Concertación del pueblo Jitnu, los gobernadores de los resguardos y parte de la comunidad, en la que participaron dos funcionarios del Ministerio adscritos al DAIRM y la Defensoría del Pueblo, en el asentamiento de Las Vegas durante los días 31 de mayo al 1° de junio de 2014.

Pueblo Makaguan

Para el pueblo Makaguan el proceso de formulación, socialización e implementación del Plan de Salvaguarda Étnica, su cronograma para la concertación y construcción con las comunidades y los tiempos de ejecución, se encuentran en el momento de la concertación.

Debido a que al interior de los resguardos existen varios asentamientos, algunos de ellos conformados debido a diferencias familiares, políticas y de liderazgos, se implantó en cada uno la figura de Gobernador. Hasta mediados de 2014 no se habían definido a los gobernadores los legítimamente elegidos y reconocidos.

El Ministerio del Interior debió realizar previamente una reunión con los gobernadores de las comunidades para que fuera en este espacio en el que se reconocieran a los que se encuentran registrados en la Secretaría de Gobierno del municipio de Tame.

Luego de solucionado el tema de las representaciones, el Ministerio del Interior dio lugar a una reunión de concertación en el CEIN Makaguan de Cusay La Colorada el 4 de agosto de 2014 para la definición de la ruta, la conformación del comité técnico y el operador del proyecto del Plan de Salvaguarda.

Los recursos no han sido destinados ni relacionados aún, el proceso se encuentra en su primer momento de definición de la ruta metodológica.

- **Incoder Nacional: Constitución y ampliación de resguardos y territorios indígenas Hitnu, Makaguan y Sikvani (Auto 382 de 2010)**

La Gobernación de Arauca tiene destinados \$1.329.957.881,17 de pesos para la adquisición de dos predios para ampliación resguardos San José del Lipa. Estos predios son Rodesio y la Moneda; existe un tercero que ya se había adquirido con anterioridad y es conocido como las Camargas.

De acuerdo a lo que el Incoder¹¹² responde a la Defensoría del Pueblo cuando se le pregunta por el estado de la situación de los territorios de resguardo del departamento de Arauca, específicamente por los predios Rodesio y la Moneda, estos se encuentran en proceso de anexión y se estudian los títulos de propiedad de acuerdo a lo establecido

por el decreto 2666/94 en el que se estipulan los procedimientos de adquisición de predios para la legalización de territorios colectivos.

Los territorios de resguardo de las demás comunidades indígenas víctimas del departamento se encuentran como se recoge en la siguiente tabla. Esta información fue tomada de la respuesta escrita del Incoder a la Defensoría del Pueblo (oficio 20142168362) de agosto de 2014.

La tabla de dicho oficio presenta imprecisiones tales como asociar a los Iguanitos como Makaguan a Genareros, Roqueros, Julieros y Velazqueros como Makaguan y a los Jitnu como Makaguan. También se presenta a continuación se corrigen dichas imprecisiones y se menciona el pueblo al que pertenecen estas comunidades:

.....

112 Respuesta escrita del Incoder a la Defensoría del Pueblo (oficio 20142168362), agosto de 2014.

Tabla 11. Estado de los territorios de resguardo de las comunidades indígenas víctimas del departamento

| COMUNIDAD | PROCEDIMIENTO | PUEBLO | ESTADO DE AVANCE |
|------------------------|---------------|----------|--|
| Iguanitos | Constitución | Sikuani | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento se iniciará en el marco del proceso de reubicación definitiva de las comunidades amparadas por el Auto 382 de 2010 |
| Genareros | Ampliación | Betoy | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |
| Roqueros | Ampliación | Betoy | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |
| Velazqueros y Julieros | Ampliación | Betoy | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |
| Parreros | Ampliación | Makaguan | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |
| Macarieros | Ampliación | Makaguan | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |
| La Esperanza | Ampliación | Makaguan | Registra solicitud de ampliación, se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |
| San José del Lipa | Constitución | Jitnu | La zona de reserva indígena de San José del Lipa se encuentra priorizado dentro de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y registra solicitud de ampliación. El procedimiento tiene programación de inicio en próximas vigencias |

Tabla elaborada a partir de datos tomados de oficio respuesta del Incoder No. 20142168362. Agosto de 2014.

El acceso a un territorio lo suficientemente extenso y productivo para garantizar a las comunidades indígenas su supervivencia física y cultural es uno de los principales problemas a los que estas se han visto abocadas.

Dado que la situación de confinamiento continúa siendo una de las principales causas del desabastecimiento alimentario (reducción y pérdida de su territorio), de la pérdida de las tradiciones culturales indígenas teniendo que adoptar patrones de sedentarismo y depender de la inserción dentro de la economía de mercado en las formas que se manifiesta tanto de trabajo asalariado (jornaleros) y los subsidios y ayudas humanitarias representadas en dinero y alimentos sin enfoque diferencial.

Hasta la fecha los procesos de saneamiento y ampliación de resguardos se encuentran sin ningún tipo de avance por lo que urge la construcción de una agenda interinstitucional en donde se definan las prioridades a este respecto y se activen las acciones necesarias para su recuperación, ampliación y saneamiento y, a su vez, darle la adecuada protección a los territorios que fueron abandonados luego de los desplazamientos forzados por los grupos armados.

El territorio es una de las condiciones requeridas para que los procesos de fortalecimiento cultural y comunitario, de gobierno y autonomía, de seguridad alimentaria y salud puedan ser una realidad. Su protección, ampliación y saneamiento propenden por el mejoramiento real de las condiciones de vulnerabilidad de los pueblos indígenas del departamento de Arauca.

- **Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana del departamento de Arauca**

Las acciones de la Gobernación de Arauca para la protección de las comunidades indígenas en situación de desplazamiento están combinadas con las acciones dirigidas a las que no lo son. Es necesario generar la diferenciación dado que la atención que se requiere para estas comunidades debe obedecer a los protocolos de atención tal como lo determinan la Ley de Víctimas y sus decretos (4633 de 2011).

La población indígena del departamento de Arauca se encuentra en condiciones de precariedad a todo nivel de acuerdo a lo que se ha tratado de evidenciar en este informe. Por ello es población vulnerable y en riesgo de ser victimizada por hechos que son el resultado del creciente desbarajuste material y espiritual que viene sufriendo históricamente y que se ha generalizado por la pobreza y exacerbado por el conflicto armado.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Prueba de ello es la irrupción de prácticas como el consumo de Sustancias Psico Activas (SPA), de alcohol; la explotación y la violencia sexual contra los niños, niñas y mujeres; el abandono de los ancianos (sabedores) y en general toda una serie de expresiones ajenas a las comunidades pero insertas en ellas y que requieren de atención especializada y diferencial.

Es en este estado de cosas donde debe establecerse el diálogo intercultural para que la solución sea participativa y real y no obedezca a la planeación de una política pública que atiende a la coyuntura desde una visión unilateral y etnocentrista de la institucionalidad y la sociedad mayoritaria.

En el siguiente cuadro se recogen los diferentes proyectos de la Secretaría de Gobierno departamental para la protección de las comunidades indígenas del departamento y como podrá notarse, aunque son importantes, los proyectos son una respuesta parcial a las órdenes de los Autos 004/2009 y 382/2010. Es una respuesta que no sugiere articulación con la atención concreta a las comunidades indígenas víctimas y que no insinúa siquiera acciones de prevención del riesgo de desplazamiento y otros hechos victimizantes:

Tabla 12. Proyectos Secretaría de Gobierno departamental para la protección de las comunidades indígenas del departamento

| VIGENCIA | SUBPROGRAMA | PROYECTOS | FUENTE FINANCIACIÓN | RECURSOS |
|-----------|--|---|---|--------------------|
| 2012-2013 | Protección a las comunidades indígenas | Implementación Plan de Vida Jitnu | | \$504.895.631,32 |
| | | Adquisición de dos predios para ampliación resguardos San José del Lipa | SGR | \$1.329.957.881,17 |
| | | Mejoramiento de la infraestructura de dos (2) casas indígenas del departamento (Saravena y Arauca) | SGR | \$524.519.513,63 |
| | | Construcción de tres (3) Planes de Vida de los pueblos Makaguan, U'wa e Inga del departamento | SGR Recursos Propios | \$400.000.000,00 |
| | | Diseñar e implementa un (1) programa de prevención, mitigación, atención y rehabilitación integral a las familias indígenas con problemas de adicción a sustancias psicoactivas del municipio de Arauca | SGR Recursos Propios | \$123.390.000,00 |
| | | Operatividad de la Mesa de Concertación Indígena | SGR Recursos Propios | \$50.000.000,00 |
| | | Actualización del plan maestro de agua y saneamiento de las comunidades indígenas del departamento de Arauca | SGR | \$1.453.574.214,40 |
| | | Estudios y diseños para la ampliación de los centros educativos indígenas del departamento de Arauca | SGR Recursos Propios | \$430.351.708,80 |
| | | Dotación de equipos, materiales e insumos para los centros educativos indígenas del departamento de Arauca | SGR Recursos Propios | \$1.005.481.000,00 |
| | | Apoyo para el seguimiento de los autos 382-383 de la HCC en el departamento de Arauca | SGR Recursos Propios | \$70.000.000,00 |
| 2014 | Protección a las comunidades indígenas | Apoyo para la legalización y transferencia de predios para el saneamiento y ampliación del territorio de comunidades indígenas priorizadas en el departamento de Arauca | Al consumo de la cerveza (decreto 190/69) | \$50.000.000,00 |
| | | Apoyo para el fortalecimiento de las lenguas nativas de los pueblos indígenas del departamento de Arauca | Rendimientos financieros regalías | \$50.000.000,00 |
| | | Apoyo para la implementación de una escuela de liderazgo y fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno y jurisdicción especial en los seis pueblos indígenas del departamento de Arauca | Rendimientos financieros regalías | \$60.000.000,00 |
| | | Atención a mujeres indígenas cabeza de hogar víctimas y desarrollo de iniciativas para mujeres indígenas artesanas del departamento de Arauca | Al consumo de la cerveza (decreto 190/69) | \$60.000.000,00 |
| | | Desarrollo de un programa atención integral para los indígenas de la tercera edad del departamento de Arauca | Al consumo de la cerveza (decreto 190/69) | \$50.000.000,00 |

Información tomada del Plan de Desarrollo departamental de Arauca 2012-2015. Es hora de resultados.

- **Consortio de Vivienda Comfuturo (CVC): Proyecto de Vivienda Indígena Pueblos U'wa, Makaguan, Betoy, Inga, Sikuan, Hitnu, 2013**

El informe social del Proyecto de Vivienda Indígena Pueblos U'wa, Makaguan, Betoy, Inga, Sikuan, Hitnu, presentado a la Defensoría del Pueblo por Comfuturo, hace alusión a la etapa del "diseño arquitectónico de 6 tipologías de vivienda indígena... (sic)" del departamento de Arauca.

Es decir que en este momento del proyecto de vivienda, según el Consorcio, "se concertó con las comunidades los diseños de las casas de acuerdo a su "percepción simbólica, la forma tradicional de construir las y de habitarlas y su relación con el entorno...". El consorcio levantó la información técnica, según indican, luego de la visita a todas las comunidades indígenas del departamento de Arauca y previa concertación de la ruta a seguir en la elección de la tipología de vivienda.

No se hace alusión a recursos invertidos en dicho proyecto, pero en este se determina la cantidad de viviendas que requieren ser construidas en las comunidades indígenas, así:

Tabla 13. Total de viviendas por pueblo indígena del departamento de Arauca

| PUEBLO | TOTAL COMUNIDADES | TOTAL DE FAMILIAS (VIVIENDAS POR PUEBLO) |
|----------|-------------------|--|
| Makaguan | 8 | 606 |
| Betoy | 4 | 181 |
| Inga | 1 | 22 |
| Sikuan | 7 | 176 |
| U'wa | 11 | 335 |
| Jitnu | 8 | 187 |
| | | Total: 1507 |

Fuente: Datos extraídos del informe social del Proyecto de Vivienda Indígena Pueblos U'wa, Makaguan, Betoy, Inga, Sikuan, Hitnu, enero de 2014. En los datos aparecen relacionadas ocho comunidades Jitnu cuando en realidad son siete las existentes: en Arauca, Las Vegas, Monogarra, Trapiche, Providencia, Romano e Ilusión. En Puerto Rondón: Cuiloto Marrero.

Esta es la cantidad de viviendas que se requieren para cubrir la demanda en las comunidades indígenas del departamento. Las tipologías de las viviendas fueron concertadas no en la totalidad de los territorios y sus diseños no consideran los materiales tradicionales ni las formas constructivas propias, tampoco se conciben de acuerdo con sus arreglos simbólicos y su relación con el medio, de por sí complejo para habitarlo permanentemente.

En diciembre de 2013 la Defensoría del Pueblo acompañó la reunión de elección de la tipología de las viviendas para el pueblo Jitnu. A esta reunión, que no fue en territorio, asistieron algunas personas de las comunidades que viven permanentemente en el municipio de Arauca y solo uno de los tres gobernadores de los resguardos. El arquitecto no realizó ninguna visita a campo argumentando que las comunidades habían incumplido en dos oportunidades y que era necesario acordar la tipología lo más rápido posible dado que se corría el riesgo que el pueblo Jitnu quedara por fuera del proyecto de vivienda.

Finalmente la concertación se llevó a cabo en el caserío de las Bocas del Ele y las comunidades Jitnu eligieron los tipos de vivienda sin que se realizara visita en terreno del arquitecto del Consorcio para verificar las condiciones medioambientales para la viabilidad técnica y cultural para la implementación de esos tipos de vivienda en particular.

En 2014 durante la primera Mesa de Concertación Indígena del departamento de Arauca, realizada en el municipio de Arauca los días 11 y 12 de agosto, la Gobernación de Arauca a través de la Secretaría de Planeación manifiesta a los representantes y líderes de las comunidades y a las instituciones que para la construcción de las viviendas, priorizadas además para las comunidades protegidas por los autos, deben conseguir entre 2014 y 2015, ocho mil millones de pesos para financiarlas y reducir el costo de 40 millones a 20 o 30 millones cada una de las 1.500 viviendas identificadas solo será posible la construcción de 400 porque la Gobernación, por ley, solo puede destinar máximo 20 millones para vivienda. La fuente de los recursos para este proyecto provendría del OCAD.

- **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)**

En cuanto a la atención de las comunidades indígenas víctimas del departamento de Arauca, la UARIV en un informe elaborado para la Corte Constitucional en respuesta a las órdenes del Auto 196 de 2014, titulado "Informe del Gobierno nacional sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena, en el marco de seguimiento a la sentencia T-025 2004 y los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013", específicamente con los pueblos Hitnu y Makaguan, relaciona una serie de medidas de asistencia y atención básicamente en cuanto a ayudas humanitarias y materiales de obra para mejoramiento de infraestructura.

En las comunidades indígenas Makaguan de Caño Claro y La Esperanza del municipio de Tame y el pueblo Jitnu de Arauca y Puerto Rondón, las medidas se han encaminado a la "entrega de la ayuda humanitaria en especie" y de "elementos de hábitat interno como son hamacas, toldillos, kit cocina (ollas) y kit vajillas (platos, pocillos y cubiertos)", mensualmente.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

A continuación se presenta la inversión de recursos durante las vigencias 2013 y 2014 en cuanto a la entrega de la ayuda humanitaria en las comunidades Jitnu y Makaguan, de acuerdo a los datos suministrados por la UARIV a la Defensoría del Pueblo Arauca:

Tabla 14. Población cubierta

Vigencia 2013

| MUNICIPIO | RESGUARDOS | FAMILIAS BENEFICIADAS | TOTAL |
|----------------------|--|-----------------------|---------------------------|
| Arauca | Vereda Las Vegas y Monogarra | 71 | \$190.775.603,71 |
| Arauca | Vereda Romano, La Ilusión, Asentamientos Trapiche, Providencia, Bocas de Ele | 77 | \$229.896.157,55 |
| Puerto Rondón | Cuiloto Marrero | 22 | \$141.465.379,48 |
| Tame | Caño Claro | 44 | \$296.954.282,54 |
| Tame | Caño Mico | 36 | \$125.100.132,68 |
| Tame | La Esperanza | 44 | \$204.928.031,36 |
| Tame | Iguanitos | 23 | \$155.650.340,18 |
| Total General | | 317 | \$1.344.769.928,90 |

Fuente: Tabla extraída del "Informe del Gobierno nacional sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena, en el marco de seguimiento a la sentencia T-025 2004 y los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013", UARIV, julio de 2014.

Tabla 15. Población cubierta

Vigencia 2014

| MUNICIPIO | RESGUARDOS | FAMILIAS BENEFICIADAS | TOTAL |
|----------------------|--|-----------------------|-------------------------|
| Arauca | Vereda Las Vegas y Monogarra | 74 | \$190.193.446,71 |
| Arauca | Vereda Romano, La Ilusión, Asentamientos Trapiche, Providencia, Bocas de Ele | 69 | \$124.999.101,06 |
| Puerto Rondón | Cuiloto Marrero | 23 | \$79.477.760,20 |
| Tame | Caño Claro | 44 | \$147.438.817,70 |
| Tame | Caño Mico | 19 | \$54.231.235,84 |
| Tame | La Esperanza | 39 | \$117.601.730,82 |
| Tame | Iguanitos | 23 | \$84.878.667,26 |
| Total General | | 291 | \$728.820.759,32 |

Fuente: Tabla extraída del "Informe del Gobierno nacional sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena, en el marco de seguimiento a la sentencia T-025 2004 y los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013", UARIV, julio de 2014.

La UARIV ha recurrido a medidas asistencialistas para atender a las comunidades indígenas víctimas del conflicto. La Ayuda Humanitaria en especie contiene alimentos que estas no consumen, tales como los granos de frijol blanco, el maíz y las lentejas; la leche en polvo; las harinas de plátano, yuca, la harina pan y los enlatados de maíz. En tanto que alimentos incluidos en los kits como el arroz, las pastas, el aceite y la panela, sí los consumen.

Los plátanos, la yuca, la cebolla y la indispensable proteína animal no les son suministrados debido a que estos son alimentos perecederos. Sin embargo, tampoco se ha concretado con ellos ninguna estrategia de minuta diferencial a pesar de los anuncios realizados por funcionarios de la UARIV sobre su implementación inminente en el departamento de Arauca en las comunidades indígenas a partir del segundo semestre de 2014.

La inadecuada composición de las minutas, es decir, su total carencia de enfoque diferencial, hace justificable para las comunidades el cambio o la venta que hacen de los alimentos que no consumen por otros o por dinero para comprarlos ellas mismas. Es necesario considerar que también el intercambio o la venta la hacen para obtener licor o SPA y que, de alguna manera, esto ha llevado inducido al consumo generalizado en los niños, niñas y adultos mujeres y hombres agudizando los conflictos intraétnicos, familiares y vecinales¹¹³.

Desafortunadamente se evidencia acción institucional con daño en la atención de las comunidades víctimas con la ayuda alimentaria. La comunidad con menos tiempo de haber sido desplazada va a cumplir dos años en diciembre de 2014 (Caño Mico, municipio de Tame) y la modalidad de la atención siempre ha sido la misma.

Las comunidades de Caño Claro y La Esperanza vienen siendo atendidas igualmente con respuestas asistencialistas sin enfoque diferencial a pesar de su riesgo y vulnerabilidad y de haber sido desplazadas hace más o menos diez u once años.

La UARIV le entregó a la comunidad indígena de Caño Mico del municipio de Tame "componentes por concepto de Ayuda Humanitaria en especie" durante el año 2013, valorados en \$125.100.132 para la atención de 36 familias. En lo que va del año 2014,

113 Esta información fue recogida de las mujeres de la comunidad Makaguan de Caño Mico, quienes manifiestan su permanente inconformidad con la composición de las ayudas alimentarias que reciben mensualmente de la UARIV. Sugieren que se les dé carne, plátano y yuca, también leña para cocinar porque carecen de estufas de gas o eléctricas en la casa indígena del municipio de Tame. Defensor Comunitario de Indígenas, septiembre de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

esta entrega del componente humanitario asciende a \$54.231.235 para atender a 19 familias.

Para la comunidad indígena Jitnu de Cuiloto Marrero del municipio de Puerto Rondón, el componente de Ayuda Humanitaria en especie para el año 2013 fue de \$141.465.379 para la atención de 22 familias. En lo que va del año 2014, esta entrega del componente humanitario asciende a \$79.477.760 para atender a 23 familias.

Otro componente de la atención tiene que ver con las acciones de "Infraestructura Social y Comunitaria" (ISC) y está representado en el "suministro de materiales de construcción" para el mejoramiento de las infraestructuras deterioradas existentes, tales como escuelas, casas indígenas y unidades habitación.

En la siguiente tabla se recogen los proyectos y presupuestos destinados por la UARIV para el mejoramiento de la Infraestructura Social y Comunitaria de algunas comunidades indígenas víctimas:

Tabla 16. Resumen de proyectos de ISC dirigidos a Comunidades Indígenas

| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | COMUNIDAD | PROYECTO | PROCESO | VR. FACTURADO QUINTA ENTREGA |
|--------------|-----------|-------------------------------|---|--------------------|------------------------------|
| Arauca | Tame | Comunidad indígena Caño Claro | Suministro de materiales para la adecuación de cocinas sin humo, comunidad Caño Claro | Prevención | \$15.407.145.00 |
| Arauca | Tame | Población indígena | Suministro de materiales para la adecuación de la cada indígena de Fortul | Para la emergencia | \$253.991.589.00 |
| Arauca | Tame | Población indígena | Suministro de materiales de construcción para la adecuación de las escuelas de la comunidad indígena Iguanitos y la Esperanza | Prevención | \$22.773.436.00 |

Fuente: Tabla extraída del "Informe del Gobierno nacional sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena, en el marco de seguimiento a la sentencia T-025 2004 y los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013", UARIV, julio de 2014.

2.4. Estado actual de los planes de reubicación y retorno de las comunidades indígenas desplazadas del departamento de Arauca y las medidas de restitución y reparación acompañadas por la UARIV

Las actuales acciones de las instituciones (UARIV, Incoder, Gobernación de Arauca, entes territoriales) para resolver el tema de los retornos (sin acompañamiento institucional) y las reubicaciones de las comunidades indígenas desplazadas, responden a las presiones

que significan las órdenes de los autos de la Corte Constitucional y sus implicaciones penales ante su incumplimiento prolongado (autos 004/2009, 382/2010, 196/2014).

Son tres los procesos de reubicación de comunidades indígenas que se adelantan actualmente en el departamento de Arauca. En el municipio de Tame avanza la reubicación de la comunidad Makaguan de Caño Mico (15 familias, 65 personas) en un predio conocido como Los Andes de aproximadamente 152 hectáreas, ubicado en la jurisdicción de la vereda La Hormiga.

A pesar de la disposición institucional para la reubicación y la voluntariedad de la comunidad de Caño Mico para ser reubicada en el predio, han surgido una serie de inconvenientes con las comunidades campesinas a los predios opcionados e incluso con algunas comunidades indígenas también.

Por intermedio de Asojuntas, se radica un oficio en la Alcaldía de Tame el día 13 de septiembre de 2014, en el que firman los presidentes de las acciones comunales de 11 veredas y los gobernadores indígenas Makaguan de las comunidades de Cabaña Puyeros y Macarieros (el gobernador no firma) y manifiestan su "completa inconformidad" con la reubicación de esta comunidad en el predio.

Argumentan que de ser reubicados allí, y siendo conocedores "de las actitudes y comportamientos" de Caño Mico, les sería "difícil e imposible vivir con tal comunidad étnica, hecho que nos causaría consecuencias muy graves, pues se nos estaría promoviendo a un conflicto social sin precedentes, teniendo en cuenta que esta comunidad tiene serios antecedentes..."¹¹⁴.

Durante un Comité de Justicia Transicional en el municipio de Tame el 1° de octubre, las Asociaciones Comunales de las veredas cercanas al predio, las instituciones involucradas a excepción del Incoder y algunos representantes de la comunidad de Caño Mico, discuten sobre el proceso de reubicación sin que los campesinos modificaran sus posturas.

En la posición asumida por las comunidades campesinas, incide la compleja situación de desestructuración social, cultural y familiar que durante años ha padecido la familia extensa de Caño Mico y que se ha acentuado por su prolongado asiento temporal en la casa indígena del municipio de Tame.

¹¹⁴ Tomado del oficio enviado por las Juntas de Acción Comunal de las veredas vecinas al predio para la reubicación de Caño Mico a la Secretaría de Gobierno municipal, septiembre de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

De igual forma, el rechazo, la segregación y discriminación abiertamente manifiesta por las comunidades mestizas durante el CTJT, es un indicativo del estado de las relaciones interculturales en el departamento de Arauca. No se presenta solo en Tame, también se da en Fortul, Arauca, Puerto Rondón y Cravo Norte, tanto en procesos de reubicación y retorno como en la cotidianidad de las comunidades.

Los mismos sectores populares y sociales que hoy señalan a la comunidad de Caño Mico, y en general a las comunidades indígenas-*irracionales*, como “desobedientes, asesinos, viciosos, ladrones, violadores, *flojos*”, los convocan a movilizaciones y paros campesinos y agrarios en los que se convierten en los defensores de sus demandas. Durante el paro agrario del pasado mes de mayo, solo en el municipio de Tame se habrían concentrado cerca de 1500 indígenas en apoyo al paro agrario, étnico y popular.

Asojuntas, los presidentes de las JAC veredales y los gobernadores indígenas se oponen rotundamente a la reubicación de la comunidad de Caño Mico y amenazan con “desplazarse” y realizar un paro si no se les escucha.

Las instituciones (Gobernación de Arauca, UARIV, Alcalde municipal y Defensoría del Pueblo) exponen el desarrollo del proceso de reubicación, los estados y momentos por los que este ha pasado. Sin embargo, no es argumento suficiente para los campesinos el que las instituciones deben continuar con el acompañamiento permanente hasta tanto la comunidad de Caño Mico se establezca socioeconómicamente y comience a superar las condiciones de vulnerabilidad que los llevó a la situación en la que se encuentran actualmente.

En el municipio de Puerto Rondón con la reubicación de la comunidad Jitnu de Cuiloto Marrero (19 familias, 78 personas) en el predio Los Mangos, vereda El Palón. Este proceso es el que avanza sin contratiempos por la oposición de los campesinos a su reubicación.

El territorio consta de 302 hectáreas y por él pasa el río Matepalma y uno de sus brazos, cuenta con selva de galería en más o menos la mitad de su extensión. La oferta medioambiental es bastante variada, en verano hay pescado y cuentan con la posibilidad de la cacería de especies como el chácharo, cachicamo, lapa, picure, etc.

Se encuentra en la fase de la construcción del concepto de seguridad para la reubicación de acuerdo a lo que exigen los planes de retornos y reubicaciones (Decreto Ley 4633 de 2011). El Plan de Reubicaciones y Retornos no ha sido construido en su totalidad y se

ha ido avanzando de acuerdo a los avances propios de la consecución de los predios adecuados para el traslado de la comunidad.

En la casa indígena del municipio de Fortul se encuentran 14 familias conformadas por aproximadamente 70 personas. Las mujeres cabeza de familia son indígenas Makaguan, con sus esposos no indígenas, desplazadas por la guerrilla en 2012.

Los motivos que generaron el desplazamiento aluden a que las mujeres de la comunidad al tener una relación de pareja con hombres no indígenas, estaban dando lugar a que la comunidad se acabara, además, que se argumentaba que estos hombres pudieran ser infiltrados en la comunidad para llevarle información al Ejército. Terminaron desplazadas en la casa indígena del municipio de Fortul con sus esposos e hijos por la guerrilla del ELN.

La comunidad manifiesta que El predio Paz del Río cumple con las condiciones para ser reubicados dignamente y poder reconstruir su vida familiar y comunitaria de acuerdo a sus usos y costumbres.

Sin embargo, con esta comunidad también existe una oposición rotunda a recibirlos como vecinos y hasta el momento, debió descartarse su reubicación por la oposición de las comunidades campesinas aledañas al lugar. De igual forma el Plan de Retornos y Reubicaciones avanza y se ha adelantado hasta el punto de haber empezado con la construcción del concepto de seguridad.

2.5. Planes territoriales y proyectos para población víctima del desplazamiento forzado

Municipio de Arauca

El Municipio de Arauca limita por el Norte con la Frontera Internacional Colombo-Venezolana (río Arauca), por el Sur con el municipio de Cravo Norte y Puerto Rondón, por el Oriente con la República de Venezuela y por el Occidente con los municipios de Arauquita y Tame.

Según datos del DANE del año 2011, el municipio de Arauca cuenta con una población aproximada en la zona urbana de 71.169 personas y en el área rural de 12.264, para un total de 83.433, de los cuales ha expulsado por la situación de violencia 13.649 del departamento y también ha recibido alrededor de 22.097 personas, siendo este

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

municipio el receptor de la población proveniente de otros municipios del departamento Arauca y de otras ciudades de Colombia.

De acuerdo al Plan Integral Único del municipio de Arauca, de las familias en situación de desplazamiento ubicadas en el municipio, el 90% se encuentran en la cabecera urbana y el 10% en la zona rural; especialmente en el Corregimiento de Santa Bárbara, Veredas: Monserrate, Clarinetero y Barrancón y las invasiones localizadas en las riberas del Río Arauca (Brisas del Puente, Barrancón y cerca al Dique Perimetral a la altura de la Comuna No. 1 y 3).¹¹⁵

El municipio de Arauca, ha planeado para la atención y prevención a la población víctima del desplazamiento forzado según el Plan Territorial del municipio de Arauca 2012-2015, los siguientes proyectos:

Tabla 17. Atención y prevención a la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Arauca. 2012-2015

| PROYECTO | AÑO | VALOR | RECURSOS |
|---|------|-------------|------------------|
| Apoyo para la financiación de los proyectos con enfoque diferencial del componente de atención integral de PIU municipal (alojamiento, traslado, kit de descanso y reposo, aseo personal y mercado) para víctimas del desplazamiento en Arauca. | 2012 | 150.000.000 | Propios |
| | 2013 | 100.000.000 | Regalías |
| | 2014 | 60.000.000 | Regalías |
| | 2015 | 80.000.000 | Regalías |
| Programa de atención y fortalecimiento de capacidades para brindar asistencia humanitaria a población víctima | 2012 | 194.365.000 | Cooperación |
| Formular e implementar el plan de derechos humanos para la población desplazada y víctimas del municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 20.000.000 | Recursos propios |
| | 2013 | | |
| | 2014 | | |
| | 2015 | | |
| Formular e implementar un plan de contingencia para desplazamientos masivos del municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV | 2012 | 50.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 50.000.000 | |
| | 2014 | 30.000.000 | |
| | 2015 | 50.000.000 | |
| Desarrollar un programa permanente para la prevención y atención de la violencia sexual y la ESCNNA de la población desplazada y víctimas en el municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 50.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 50.000.000 | |
| | 2014 | 50.000.000 | |
| | 2015 | 50.000.000 | |
| Formular e implementar un plan estratégico de protección para líderes sociales de población desplazada y víctimas, con enfoque diferencial en el municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 40.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 40.000.000 | |
| | 2014 | 40.000.000 | |
| | 2015 | 40.000.000 | |

¹¹⁵ Plan Integral Único (PIU) 2012, municipio de Arauca.

| PROYECTO | AÑO | VALOR | RECURSOS |
|---|------|-------------|-------------------------|
| Diseñar e implementar un sistema de información integral para control y seguimiento de la población desplazada y víctimas, con enfoque diferencial en el municipio de Arauca, durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV 2013. | | 50.000.000 | Regalías |
| Puesta en marcha del centro regional de atención y reparación a población desplazada y víctimas con enfoque diferencial, en el municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 150.000.000 | Regalías Cooperación |
| | | 384.000.000 | |
| Gestionar dos campañas por año de identificación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres de población desplazada y víctimas en conjunto con la Registraduría en el municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 5.000.000 | Recursos propios |
| | 2013 | | |
| | 2014 | | |
| | 2015 | | |
| Desarrollar una estrategia permanente de apoyo psicosocial de acompañamiento a población desplazada y víctimas en etapa de crisis, con enfoque diferencial, durante el cuatrienio en el municipio de Arauca, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 50.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 50.000.000 | |
| | 2014 | 30.000.000 | |
| | 2015 | 20.000.000 | |
| Realizar 10 jornadas de atención integral móviles a población desplazada y víctimas con enfoque diferencial en el municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV | 2012 | 5.000.000 | Recursos propios. |
| | 2013 | | |
| | 2014 | | |
| | 2014 | | |
| Realizar un convenio anual con instituciones de educación superior para facilitar el acceso de población desplazada y víctimas a la educación superior, con enfoque diferencial, durante el cuatrienio en el municipio de Arauca, de acuerdo a la actualización del PIU y PNAR | 2012 | 15.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 20.000.000 | |
| | 2014 | 25.000.000 | |
| | 2015 | 30.000.000 | |
| Atender el 100% de casos de inhumación y exhumación de cadáveres de la población desplazada y víctimas en el municipio de Arauca, durante el cuatrienio. | 2012 | 5.000.000 | Recursos propios |
| | 2013 | 7.000.000 | |
| | 2014 | 8.000.000 | |
| | 2015 | 10.000.000 | |
| Crear una alianza anual con el sector empresarial para vincular en condiciones de equidad a la población desplazada y víctimas del municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 5.000.000 | Recursos propios |
| | 2013 | 7.000.000 | |
| | 2014 | 8.000.000 | |
| | 2015 | 10.000.000 | |
| Fortalecer con apoyo técnico, tecnológico e insumos necesarios a 5 proyectos productivos con enfoque diferencial dirigido a la población desplazada y víctimas del municipio de Arauca, durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 50.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 50.000.000 | |
| | 2014 | 60.000.000 | |
| | 2015 | 60.000.000 | |
| Fortalecer con apoyo técnico, tecnológico e insumos necesarios a 1 proyecto de producción y seguridad alimentaria (huertas periurbanas orgánicas) para 80 mujeres de la población desplazada y víctimas del municipio de Arauca, durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 180.000.000 | Regalías |
| Adjudicar 300 soluciones de vivienda iniciadas VIP para población desplazada y víctimas con enfoque diferencial, en la zona urbana y/o rural durante el cuatrienio en el municipio de Arauca, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV | 2012 | 210.000.000 | Regalías |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| PROYECTO | AÑO | VALOR | RECURSOS |
|---|------|------------|----------|
| Apoyar el programa de acompañamiento de reparación individual para la población desplazada y víctimas con enfoque diferencial en el municipio de Arauca durante el cuatrienio. | 2012 | 10.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 15.000.000 | |
| | 2014 | 20.000.000 | |
| | 2015 | 25.000.000 | |
| Apoyar la elaboración de los planes de reparación colectiva Nación Territorio, para la población desplazada y víctimas con enfoque diferencial en el municipio de Arauca, durante el cuatrienio. | 2012 | 10.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 15.000.000 | |
| | 2014 | 10.000.000 | |
| Realizar un programa para la construcción, protección y conservación de la verdad y la memoria histórica de la población desplazada y víctimas con enfoque diferencial y étnico cultural en el municipio de Arauca en concurrencia con el centro de la memoria histórica, durante el cuatrienio, en el municipio de Arauca, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2012 | 30.000.000 | Regalías |
| | 2013 | 40.000.000 | |
| | 2014 | 50.000.000 | |
| | 2015 | 50.000.000 | |
| Instalar una sala virtual para acceso a la justicia transicional por parte de la población desplazada y víctimas del municipio de Arauca durante el cuatrienio, de acuerdo a la actualización del PIU y PNARIV. | 2013 | 30.000.000 | Regalías |
| | 2014 | 35.000.000 | |
| | 2015 | 45.000.000 | |

Fuente: Tomado de la matriz del PAT del municipio de Arauca. Adicionar 2012-2015.

Tal como se puede observar, el municipio de Arauca tiene los mismos proyectos para la vigencia 2013-2015, donde se diferencia a la víctima; sin embargo, no se aclara en qué lugar, de la zona urbana o rural la población se beneficiaría. Este municipio cuenta con plan de contingencia en caso de desplazamientos masivos, que pretende garantizar la atención a la población con enfoque diferencial.

Matriz de presupuesto PAT municipio de Arauca 2012-2015 para la atención de las comunidades indígenas víctimas

Los pueblos indígenas Inga, Sikuaní y Hitnu, se encuentran ubicados en los corregimientos de Santa Bárbara, Todos los Santos, organizados territorialmente en 7 comunidades y en 6 resguardos: Corocito, Inga, Matecandela, La Estrellita, El Romano y La Conquista, los cuales ocupan un área de 5.245.50 hectáreas, y una población aproximada de 1.976 indígenas.

Los resguardos con mayor extensión están en las Selvas del Lipa, en las cercanías del corregimiento de Cañas Bravas, distribuidos geográficamente de la siguiente manera:

Tabla 18. Población de la comunidades indígenas municipio de Arauca

| RESGUARDO | COMUNIDAD | EXTENSIÓN HAS. | ETNIA | NO. FAMILIA | POBLACIÓN |
|-------------------|-------------------|----------------|------------------|-------------|-------------|
| Matecandela | Matecandela | 100 | Sikuaní playeros | 29 | 328 |
| San José del Lipa | Conquista | 3767 | Jitnu | 30 | 398 |
| | Romano | | Jitnu | 23 | 280 |
| La Vorágine | La Ilusión | 844.5 | Jitnu | 18 | 241 |
| Corocito | Corocito o Zamuro | 60 | Sikuaní playeros | 21 | 313 |
| Estrellita | Estrellita | 350 | Sikuaní playeros | 18 | 318 |
| Inga | Inga | 124 | Inga | 24 | 98 |
| Totales | | 5245.5 | | 163 | 1976 |

Fuente: Tomado del Plan integral único para la atención y protección de la población en situación de desplazamiento forzado. Equipo técnico PIU Arauca, 2011.

De acuerdo a los componentes de la política pública, la alcaldía municipal estableció unas líneas de acción y una asignación presupuestal determinada para la atención de la población indígena víctima del municipio de Arauca a través de los siguientes programas y/o proyectos:

Tabla 19. Asignación presupuestal determinada para la atención de la población indígena víctima del municipio de Arauca

| COMPONENTE | PROYECTO | FUENTE RECURSO | PRESUPUESTO ASIGNADO PARA CADA VIGENCIA | |
|-------------------------|--|----------------|---|---------------|
| Prevención y protección | Protección patrimonial, tierras y territorios: Desarrollar un programa permanente para la asistencia y atención de la población desplazada y víctimas de las comunidades indígenas (Auto 382) en el municipio de Arauca, durante el cuatrienio. | Regalías | 2012 | \$100.000.000 |
| | | | 2013 | \$50.000.000 |
| | | | 2014 | \$30.000.000 |
| | | | 2015 | \$20.000.000 |
| Asistencia y atención | Desarrollar un programa permanente para la asistencia y atención de la población desplazada y víctimas de las comunidades indígenas (Auto 382) en el municipio de Arauca, durante el cuatrienio. | Regalías | 2012 | \$30.000.000 |
| | | | 2013 | \$40.000.000 |
| | | | 2014 | \$50.000.000 |
| | | | 2015 | \$60.000.000 |
| Reparación integral | Reparación Individual, Reparación Colectiva, Garantías de no Repetición / Restitución Colectiva: Desarrollar un programa permanente para la asistencia y atención de la población desplazada y víctimas de las comunidades indígenas (Auto 382) en el municipio de Arauca, durante el cuatrienio. | Regalías | 2012 | \$10.000.000 |
| | | | 2013 | \$20.000.000 |
| | | | 2014 | \$25.000.000 |
| | | | 2015 | \$30.000.000 |

Fuente: datos tomados del Plan integral único para la atención y protección de la población en situación de desplazamiento forzado. Equipo técnico PIU Arauca, 2011.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En el municipio de Arauca las comunidades protegidas por el Auto 382/2010 son las seis pertenecientes al pueblo Jitnu y están asentadas en las Selvas del Lipa. Aunque en estos momentos se encuentran en sus territorios de resguardo, la Alcaldía de Arauca ha desarrollado durante las vigencias recientes proyectos de fortalecimiento cultural, seguridad alimentaria, entrega de ganado y animales para la cría y ha cofinanciado un proyecto de limpieza de caños y mejoramiento de alguna infraestructura.

En ningún momento se ha implementado un programa permanente de asistencia y atención a las comunidades indígenas víctimas y desplazadas. La Instancia de Víctimas de la Alcaldía municipal ha atendido los casos de dos familias en situación de desplazamiento en los primeros meses del año 2014 que ya retornaron a sus asentamientos, la primera con el acompañamiento del funcionario de la Oficina municipal de Asuntos Indígenas hasta la finca Las Camargas. La segunda familia retornó sin el acompañamiento de la UARIV, pues esta ya llevaba cerca de cinco meses en el municipio de Arauca.

La dinámica del desplazamiento de comunidades indígenas en el municipio de Arauca ha disminuido considerablemente. Existe la movilidad propia de las personas que salen de una comunidad a otra o por fuera de los asentamientos a centros poblados debido a conflictos internos con otras personas o sus propios familiares¹¹⁶.

También ha incidido la injerencia de los grupos armados en temas de gobierno y justicia propia. Presionan a los indígenas para abandonar los asentamientos generando movilidad interna sin que estos lo declaren o denuncien. De alguna manera es una "interiorización" de una "autoridad" externa y la aceptación de una realidad que los presiona cada vez más en sus resguardos.

Podría pensarse que al ser ascendente el presupuesto que dispone el gobierno local, la alcaldía estaría proyectando un incremento de la población desplazada año tras año dada la escalada del conflicto armado en el municipio. O bien, sería un presupuesto mayor cada vez que se fuera extendiendo la atención a las comunidades indígenas desplazadas o víctimas en función de la superación de la vulnerabilidad o el riesgo.

Lo que sí es evidente es que a la fecha no existe diseño alguno de programa para la asistencia y atención de estas comunidades indígenas víctimas, tal como se pretende implementar en el PIU de 2011. Las pretensiones institucionales no se sostienen en el tiempo y las iniciativas que pudieran llegar a atender a las comunidades indígenas

116 De acuerdo a la dinámica del desplazamiento de las comunidades, familias y/o personas de las comunidades indígenas, documentada por la Defensoría del Pueblo Arauca durante lo corrido de 2014 en el municipio capital.

víctimas, se desechan para darle paso a las prioridades que nuevamente imponga la coyuntura¹¹⁷.

Municipio de Tame

El municipio de Tame se encuentra localizado en la parte suroccidental del departamento de Arauca, al norte con el municipio de Fortul, al oriente con Arauquita y Puerto Rondón, al sur con el departamento del Casanare, y al occidente con el departamento de Boyacá. El municipio de Tame para el año 2005 al 2011, fue el municipio del departamento que ocupó el primer lugar en expulsión con 59.40 hogares para un total de 21.520 personas.

De acuerdo con el plan territorial de Tame "(...) el desplazamiento forzado es una de las manifestaciones más visibles de la crisis humanitaria por causa del conflicto armado. Se trata de un problema que se ha extendido en el tiempo sin que se logre la adopción de efectivas medidas de prevención y protección"¹¹⁸.

En el Plan Territorial del municipio de Tame, para la atención a las víctimas, se destinó, para el cuatrienio 2012-2015, el valor de \$2.171.000.000.00. Según la matriz plurianual de inversiones del municipio, se destinaron para la atención y protección de la población víctima del desplazamiento forzado, por recursos propios \$15.000.000, por el sistema general de participación \$57.000.000. No hay participación de recursos por regalías.

El siguiente cuadro muestra los proyectos planeados por el municipio de Tame dirigidos a la población víctima:

117 Cuando se habla de coyuntura se hace referencia a que las acciones institucionales para atender a las comunidades indígenas del municipio de Arauca, no son el resultado de procesos diferenciales de largo aliento sino de acciones cortas e ineficaces que impone la dinámica propia del conflicto armado.

118 Plan Territorial del municipio de Tame 2012-2015.

Tabla 20. Proyectos para la población víctima en el municipio de Tame. 2012-2015

| PROYECTO | AÑO | VALOR | RECURSOS |
|--|------------------------------|--|--|
| Incluir la línea de monitoreo en temas de desplazamiento forzado y hechos victimizantes, dentro del observatorio de seguridad ciudadana. | | 0 | |
| Actualización mapa de riesgo. Fortalecer la información existente de cara a la actualización del Plan de Contingencia Municipal. | 2013 2014 2015 | 4.000.0000 | Cofinanciado por el departamento de Arauca. |
| Difusión ruta de protección de tierras y territorios. | 2013 2014 2015 | 5.000.0000 2.000.0000 | Confinación nacional Confinación departamental |
| Apoyo y acompañamiento ruta de retorno y reubicación conjunta con DPS y directrices nacionales. | 2013 2014 2015 | 10.000.000 10.000.000 | Confinación nacional Confinación departamental |
| Actualización plan de contingencia, con capacidad instalada para atender 60 familias. | 2012 2013 2014 | 15.000.000 10.000.000 30.000.000 30.000.000 10.000.000 30.000.000 30.000.000 10.000.000 30.000.000 | Recursos propios Sistema general de participación. Cofinanciación del departamento Recursos propios Sistema General de participación. Cofinanciación del departamento Recursos propios Sistema General de participación. Cofinanciación del departamento |
| Auxilio fúnebre en plan de contingencia para 30 familias al año. | 2013 2014 2015 | 15.000.000 30.000.000 30.000.000 30.000.000 30.000.000 | Recursos propios Cofinanciación del departamento Recursos propios Cofinanciación del departamento Recursos propios Cofinanciación del departamento |
| Jornadas de identificación trimestrales con la Registraduría Nacional. | 2013 2014 2015 | 10.000.000 | Cofinanciación del departamento |
| Apoyo económico en matrícula universitaria y sostenimiento para la permanencia, de AJ víctimas del conflicto. | 2013 2014 2015 | 10.000.000 10.000.000 20.000.000 50.000.000 50.000.000 | Recursos propios Sistema general de participación Cofinanciación nacional Cofinanciación del departamento Regalías |
| Dotación de uniformes, implementos y útiles escolares a NNAJ víctimas del conflicto. A 500 NNAJ escolarizados. | 2013 2014 2015 | 10.000.000 20.000.000 20.000.000 20.000.000 | Recursos propios Cofinanciación nacional Cofinanciación del departamento Regalías |
| Divulgación Ley 1448 y sus respectivas rutas de acceso para organizaciones de población víctimas. A 20 organizaciones. | 2013 2014 2015 | 5.000.000 | Cooperación |

| PROYECTO | AÑO | VALOR | RECURSOS |
|--|----------------------|--|---|
| Capacitación continua en fortalecimiento organizativo y política pública a las organizaciones de víctimas. A 20 organizaciones. | 2013 2014 2015 | 5.000.000 | Cooperación |
| Proporcionar información constante y puesta en marcha de la ruta de protección de tierras abandonadas, evitando el despojo. | 2013 2014 2015 | 1.000.000 | Confinación departamental |
| Consolidación información crediticia y condonación deudas impuesto predial. | 2013 2014 2015 | Gestión | |
| Socialización y acompañamiento en rutas de indemnización administrativa y judicial a víctimas del conflicto. | 2013 2014 2015 | 2.000.000 | Recursos propios |
| Actualización de base de datos hombres víctimas del conflicto mayores de edad. Difusión de la información a FF. MM. y acompañamiento a la población. | 2013 2014 2015 | 1.000.000 | Recursos propios |
| Dotación de Prótesis, Órtesis, aparatos ortopédicos y rehabilitación física a víctimas discapacitadas a 100 personas discapacitadas. | 2013 2014 2015 | 20.000.000 50.000.000 50.000.000 20.000.000 50.000.000 | Sistema General de participación. Confinación nacional Confinación departamental Regalías Cooperación |
| Monumento memoria histórica de las Víctimas. | 2013 2014 2015 | 50.000.000 | Cooperación |
| Programa de acompañamiento Psicojurídico de conformidad con Ley 975 y Ley 1448. | 2013 2014 2015 | 2.000.000 | Recursos propios |
| Programa de acompañamiento Psicojurídico de conformidad con Ley 975 y Ley 1448. | 2013 2014 2015 | 2.000.000 | Recursos propios |

Fuente: Tomado Plan territorial del municipio de Tame 2012-2015.

Los proyectos mencionados en el cuadro anterior se puede analizar que no tienen enfoque diferencial y no especifican a cuál población beneficiará si de la zona rural o la zona urbana. Del mismo modo el municipio de Tame en el año 2014, no cuenta con Plan de Contingencia en atención para la población víctima del desplazamiento forzado en caso de situaciones de violencia que generen desplazamientos masivos.

Según información otorgada por la Secretaría de Gobierno, el municipio de Tame cumplió con el proyecto del Centro Regional de Atención Integral a las Víctimas (CRAIV). Los otros proyectos no han sido ejecutados.

Plan de Acción Territorial Municipio de Tame 2012-2015 para la atención de las comunidades indígenas víctimas

En cuanto a las comunidades indígenas en general del municipio de Tame, el PAT realiza una caracterización sociodemográfica y ubica a las comunidades de La Esperanza, Caño Claro e Iguanitos como desplazadas. No ubica a la comunidad de Caño Mico, ni los pueblos Beto y afectados de igual forma por los grupos armados que los desplazaron de sus territorios.

No se encuentran rasgos de evidencias de la participación de las comunidades indígenas en la elaboración del PAT ni en las políticas públicas para la atención de la población indígena víctima.

En la "Matriz Plurianual de Inversiones Municipio de Tame, 2012" para la "Atención a la Población Desplazada (Tierras PVD Indígena)", se destinaron \$10'094.692 y para la "Atención Humanitaria a Población en Situación de Desplazamiento (Tierras PVD Indígena)", se destinaron \$27'905.308, de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, de la Alcaldía de Tame.

Para la actualización anual del Plan de Contingencia, proyectada para atender a 60 familias en caso tal de presentarse un evento de desplazamiento masivo en el municipio no se hace alusión a la población indígena. En esta iniciativa destinaron \$210.000.000 de pesos cuya fuente será por asignación y cofinanciación presupuestal en el cuatrienio 2012-2015.

Los municipios de Fortul y Arauca son los únicos que actualizaron sus respectivos Planes de Contingencia municipales pero desafortunadamente no contaron con la participación activa, permanente e indispensable de las comunidades indígenas víctimas y en riesgo de desplazamiento forzado para su elaboración. En ellos no se dedica ni un solo capítulo a esta población en lo que tiene que ver con la prevención y protección ante el riesgo o la inminencia de desplazamientos masivos o individuales.

En la matriz de elaboración del PAT del municipio de Tame no se incluye a las comunidades indígenas desplazadas. Los recursos y las acciones para la atención están proyectados para la población víctima en general y carecen de enfoque diferencial.

Municipio de Arauquita

El municipio de Arauquita por su contexto territorial, es conocido como el más grande del departamento de Arauca. Tiene como límites geográficos por el norte en toda su

extensión con la República Bolivariana de Venezuela, siendo límite natural el río Arauca. Por el oriente con el municipio de Arauca, por el occidente con el municipio de Saravena con una extensión de 25 kilómetros aproximadamente, por el sur occidente con los municipios de Fortul y Tame y por el sur con el municipio de Puerto Rondón.

Según información de la Secretaría de Gobierno del municipio de Arauquita tiene aproximadamente 7.300 personas víctimas del conflicto armado de las cuales 6.300 han sido afectadas por desplazamiento forzado. El municipio cuenta con cuatro asociaciones de víctimas del desplazamiento forzado que la administración ha apoyado para garantizarles el goce efectivo de sus derechos.

- Vereda La Esmeralda: Asociación ASODED. La administración del municipio le hace entrega de una finca de 43 hectáreas, con un proyecto productivo de maíz, cacao y plátano.
- ADESVID: se le hizo entrega de una finca de 11 hectáreas, un proyecto de 60 millones de pesos en artesanías en guadua y 12 millones de pesos en herramientas.
- ASOVID: entre los meses de agosto y septiembre de 2014, se le hará entrega de una finca de 17 hectáreas.
- Vereda la Pesquera: asociación ASDPLAR. Está pendiente de la asignación de recursos.

Este municipio destina anualmente \$80.000.000 millones de pesos para la Ayuda Humanitaria de Emergencia de la población víctima del desplazamiento forzado. Por subsidiaridad, la UARIV aporta un kit de arrendamiento y alimentación representado en \$72.000 pesos y para gastos funerarios un monto de \$300.000 mil pesos, dependiendo de la composición de las familias.

Otro de los proyectos que tienen para la población víctima está dirigido a vivienda que pretende beneficiar a 73 familias víctimas, pero se presenta un inconveniente debido a que este proyecto exige a las familias tener terreno propio. El municipio realizó un estudio, del cual solo los cumplen 30 familias, las otras familias beneficiadas tendrán que ceder su cupo a otras que cumplan con los requisitos. Hay que resaltar que la mayoría de población no tiene casa propia¹¹⁹.

La asociación ASDEPLAR solicita a la Secretaría de Gobierno de Arauquita información sobre cuáles proyectos ha ejecutado el municipio dirigidos a la población víctima del desplazamiento forzado entre los periodos 2012-2014, dando respuesta de la siguiente manera:

.....
119 Información tomada de la misión que realiza la Defensora Comunitaria de Fronteras de la Defensoría del Pueblo Regional Arauca.

Tabla 21. Proyectos ejecutados para población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Arauquita. 2012-2014

| PROYECTOS | AÑO | VALOR |
|--|--|---------------|
| Apoyo para la construcción del plan de acción municipal para la prevención, atención, asistencia y separación integral de las víctimas del conflicto armado interno. | 2012 | 14.998.800 |
| Adecuación y mantenimiento punto de atención y orientación a víctimas en el municipio. | 2013 | 312.602.704 |
| Apoyo a la población víctima desplazada y afrodescendiente mediante la ejecución de proyectos de atención y reparación, formación a la comunidad con en foque diferencial en el municipio. | 2013 | 386.126.851 |
| Interventoría técnica a proyectos de obra cuyo objeto corresponde a la adecuación y mantenimiento punto de atención y orientación víctimas del municipio. | 2013 | 12.637.020 |
| Prestación de servicios y apoyo a la gestión para la asistencia y el acompañamiento de la población víctima del conflicto armado en cumplimiento a la Ley 1448 de 2011. | 2013 | 3.966.666 |
| Apoyo para la asistencia y acompañamiento. | 2013 | 15.428.000 |
| Adquisición de kits para ayuda inmediata a la población desplazada que llega al municipio. | 2013 | 57.723.128 |
| Convenio de apoyo aunar esfuerzos técnicos y administrativos, financieros, operativos y de gestión para la atención y el apoyo a la población desplazada mediante la ejecución de proyectos en el municipio. | 2013 | 97.997.450 |
| Contrato compraventa de bien inmueble 001 escritura pública 806 del 7 noviembre de 2013. | 2013 | 80.000.000 |
| Garantías de no repetición a víctimas. | 2014 SGP libre inversión (pro general) | 11.968.800.00 |
| Proyecto a atender de población desplazada. | 2014 SGP libre destinación | 41.091.738.00 |
| Atención apoyo a las víctimas. | 2014 | 53.060.538.00 |

Fuente: tomada Respuesta de la Secretaría de Gobierno del municipio de Arauquita a la asociación de desplazados ASDPLAR.

Según información de la Red Nacional de Información de la UARIV, del 2012 al 2014, con corte a 1° de septiembre, el municipio ha expulsado 980 personas, y recibido 728. Al observar la información de años anteriores, es posible darse cuenta que han disminuido las declaraciones de la población víctima, pero los proyectos no tienen el enfoque

diferencial necesario, de la misma manera se puede observar que no discriminan los hechos victimizantes entre ellos.

Plan de Acción Territorial para la Atención y Protección de la Población indígena Víctima del municipio de Arauquita 2012-2015 (comunidades Makaguan del Vigía y Sikuni de Cajaros y Bayoneros en zona de frontera)

El Plan de Acción Territorial del municipio de Arauquita no contiene ningún proyecto o programa o recursos para la atención a la población indígena víctima o en riesgo de desplazamiento. El Resguardo El Vigía, por ser del pueblo Makaguan, y aunque no se encuentra en situación de desplazamiento igual está en riesgo permanente de serlo.

Su asentamiento en el municipio de Arauquita se encuentra cercano a la población venezolana de La Victoria, en donde residen muchas personas de esta comunidad, que en su mayoría han cruzado la frontera por presiones que ejercen los grupos armados sobre ellos. La presencia y el tránsito de los Grupos Armados Organizados (GAO) y la fuerza pública son permanentes en los alrededores o dentro de los territorios.

Algunas de las acciones militares ofensivas que llevan a cabo los GAO contrapatrullas o puestos de control de la fuerza pública, y viceversa, se ubican en lugares cercanos a los resguardos o en donde la presencia de población es constante, como la carretera principal o las vías terciarias de acceso a la zona rural.

Además de Makaguan, en Arauquita existen dos asentamientos del pueblo Sikuni ubicados sobre el río Arauca: la comunidad de Cajaros ubicada a 30 minutos en canoa desde el municipio de Arauquita sobre la orilla del río y fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela y la comunidad de Bayoneros con aproximadamente 36 habitantes.

En Comisión al municipio de Arauquita a las comunidades de Cajaros, Bayoneros (Sikuni – Auto 004/2009) en marzo de 2014, la Defensoría del Pueblo regional Arauca determinó que aunque no ha habido casos recientes registrados de reclutamiento de menores por los grupos armados, ni afectados por MAP-MUSE o amenazas de desplazamiento de sus territorios, por ser este un territorio fronterizo es de especial interés en cuanto a las dinámicas propias del cruce frontera, sus causas y motivaciones y sobre todo si se originan por la presión de los GAO, la fuerza pública colombiana y la guardia venezolana.

Existe un antecedente sobre la injerencia de los GAO en la justicia propia de las comunidades que aun contando con una evidente debilidad político-organizativa, están en todo su derecho de tramitar los conflictos desde sus particularidades y si consideran

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

que no cuentan con la capacidad para hacerlo, pueden solicitar la intervención de la justicia ordinaria occidental.

"La comunidad de Bayoneros es el lugar de procedencia de la familia Correa Marchena que actualmente está en situación de calle y con problemas de adicción y dependencia al bóxer, el licor y las SPA en las calles del municipio de Arauca, igualmente presenta problemáticas de explotación sexual y prostitución.

Algunas de las niñas de este núcleo familiar conformado por siete personas, 3 adolescentes entre los 13 y 15 años, un hombre y tres mujeres (una de ellas está en protección del ICBF así como tres hijos de las adolescentes que permanecen en calle); dos jóvenes de 18 y 20 años aproximadamente y el padre de la familia, viudo, tienen a una tía en Bayoneros, la capitana Rosa Paredes.

Ella dice que Oswaldo cuando vivía en Bayoneros se robó una motosierra, junto con Alberto, otro indígena de la comunidad, y un blanco. El afectado por el robo llevó el caso a la guerrilla y en castigo mataron al hermano mayor de la capitana, el señor Félix Castillo, hace aproximadamente 24 años. Este hecho, según la capitana Rosa, hizo que Oswaldo se viniera para Arauca huyendo de una muerte segura a manos de la guerrilla. En Arauca conoció a la que sería su mujer y con la que tendría seis hijos e hijas con los que habita hoy en la calle"¹²⁰.

A raíz de las misiones de monitoreo, seguimiento y acompañamiento que realiza la Defensoría del Pueblo a las comunidades indígenas del departamento, fue posible conocer de la comunidad su inconformidad frente al uso de los recursos de Sistema General de Participaciones "en el año 2013 el SGPRI tenía destinado para la comunidad de Bayoneros 8.5 millones y para Cajaros 5 millones aproximadamente. De estos a Bayoneros le llegaron 2 millones de pesos y a Cajaros una cantidad menor sin confirmar (...) "¹²¹.

Con respecto a la ejecución propiamente de los proyectos institucionales:

.....
120 Testimonio entregado por las comunidades de Cajaros y Bayoneros a los Defensores Comunitarios en marzo de 2014 en misión de fronteras. Tanto los valores de los animales como de los insumos y herramientas entregadas fueron dados por las comunidades y se sustentan en su memoria porque el contratista no entregó copia del proyecto ni de las inversiones a los resguardos para contrastar los valores reales con los manejados en reuniones y concertaciones.

121 Ibíd.

"en un convenio entre la Alcaldía de Arauquita y la fundación Andina Global se ejecutó un proyecto (15 de noviembre de 2013 a 15 de abril de 2014) dirigido a las comunidades de Cajaros, Bayoneros y el Vigía en el que se les han entregado semovientes evaluados en tres millones de pesos cada uno, novillas por un valor unitario de \$1.480.000 pesos.

A Cajaros le entregaron alambre de púas, postes, una canoa y un motor venezolano evaluado este último en 4 millones de pesos, (cuando el proyecto dice que todos los insumos y herramientas deben ser colombianas), sin garantía por daño o mantenimiento. Según el contratista lo entregaron venezolano porque era mucho más barato que el colombiano con un costo de 15 millones de pesos (un motor 40 en Colombia cuesta cerca de 6 millones de pesos), y no les dieron factura ni documentos de propiedad del motor para ser mostrado en el río cuando la guardia venezolana pide los documentos.

Han tenido que pagar obligados a los guardias con café y sin embargo les amenazan constantemente con decomisarles tanto el motor como la canoa"; de igual forma "Los planes de inversión no son concertados con las comunidades".¹²²

Las comunidades de Cajaros y Bayoneros, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, decidieron solicitar una investigación del proyecto a la Contraloría Departamental. Actualmente se encuentra en curso la investigación y las comunidades se encuentran atentas a los resultados que esta pueda arrojar.

En general, uno de los principales obstáculos para la adecuada elaboración y ejecución de una política pública para las comunidades indígenas víctimas y desplazadas del departamento de Arauca, radica en las prácticas de algunos contratistas y operadores de los proyectos.

También podría asociarse la ineficacia de los proyectos con la inexperiencia de los operadores en el tema indígena y los plazos de tiempo que se establecen para su ejecución, que van desde los tiempos administrativos-contractuales a los tiempos de los ciclos naturales de siembra-recolección-caza de las comunidades para su implementación. No se consideran como procesos sino como proyectos.

En el Resguardo El Vigía del pueblo Makaguan, en cuanto a la atención institucional, de acuerdo a lo verificado en terreno en misión de fronteras conjunta entre DP-ACNUR en agosto de 2014, la comunidad del Vigía manifestó su inconformidad con la inconstante, insuficiente e indiferenciada oferta institucional.

.....
122 Ibíd.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

A grandes rasgos, la comunidad sostuvo que:

- La Gobernación de Arauca no ha vuelto a llevar la oferta institucional a la comunidad del Vigía.
- La alcaldía a través de recursos del OCAD realizó en 2014 un proyecto que incluía la entrega de semillas de maíz, colinos de plátano y pies de yuca para la siembra; horcones en concreto (que se desmoronaron); ganado representado en 70 novillas sabaneras y no doble propósito como se les había socializado. Dicen los indígenas que les entregaron vacas "chifludas" (flacas y enfermas) con un costo de un millón y medio cada una. Al parecer el gobernador firmó al operador el recibido de la entrega del ganado, de igual forma con dos toros.

El ICBF llevó a cabo un proyecto de cría de chigüires en la comunidad pero al parecer un mal trabajo en el cerramiento del corral permitió el escape de todos los chigüires hacia el río. De igual forma, entregaron los animales en pleno verano cuando no hay forma de garantizar agua y alimento a estos animales en cautiverio. La comunidad propuso que los entregaran en abril, entrada la época de lluvias, pero no lo hicieron así. Desconocimiento de los ciclos y ritmos ecológicos por parte de las instituciones y priorización de los plazos administrativos de ejecución sobre los tiempos de las comunidades y las condiciones medioambientales necesarias.

Los operadores de los proyectos han generado dificultades en su implementación bien sea por su inexperiencia en el trabajo con las comunidades indígenas o por posibles ejecuciones irregulares de los recursos, sin concertación con ellas y con una inversión de recursos que no satisface a las comunidades dado que no se evidencia en su bienestar material y cultural.

Municipio de Cravo Norte

El municipio de Cravo Norte limita con Arauca por el norte con la República Bolivariana de Venezuela, por el este con La Primavera (Vichada) y Hato Corozal (Casanare) por el sur y Puerto Rondón por el oeste, estando ubicado en la margen izquierda del río Cravo Norte en el río Casanare. Según información de la Personería del municipio de Cravo Norte: "de Acuerdo a información registrada en el PAT de 2011 se contaba con 321 personas desplazadas correspondientes a 90 hogares de los cuales 166 son de género masculino y 155 femenino".

Para las comunidades indígenas y campesinas víctimas del desplazamiento forzado, en la vigencia 2012, 2013 y 2014 se han ejecutado los siguientes proyectos con

presupuesto correspondiente al sistema general de participación (SGP) del municipio de Cravo Norte:

1. En el año 2012: fortalecimiento sectorial mediante la realización de actividades de capacitación a las mujeres víctimas de la violencia del municipio.
2. En el año 2013 se implementaron proyectos para la población en condición de desplazamiento.
3. Implementación para proyectos productivos para la población en condición de desplazamiento del municipio \$15.000.000 (saldo a ejecutar en el año 2014).
4. Apoyo a la implementación del plan de atención territorial para la prevención y atención a población víctima del desplazamiento forzado \$10.000.000 (saldo a ejecutar en el año 2014).

En misión de la Defensoría del Pueblo, la Secretaría del Despacho dio a conocer que para las víctimas del desplazamiento forzado, el municipio ha designado \$78.000.000 millones de pesos, encaminados a proyectos productivos que permitan mejorar su situación socioeconómica.

A estos proyectos se les realiza veeduría mediante el Comité de Justicia Transicional donde se verifica el efectivo cumplimiento de los acuerdos establecidos. Como por ejemplo el salón de belleza donde trabajan mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Otros de los proyectos que presenta el Plan territorial de este municipio están en función de la capacitación en prevención al abuso sexual para víctimas, que se está ejecutando con los niños, niñas y adolescentes del colegio Jorge Eliécer Gaitán. Además se han designado recursos para la construcción de cinco viviendas a la población en situación de vulnerabilidad y riesgo¹²³.

Municipio de Saravena

El municipio de Saravena limita al norte con la República Bolivariana de Venezuela desde la desembocadura del río Bojabá al río Arauca, hasta la inspección de Puerto Lleras. Sur: Con el municipio de Fortul. Este: Con Arauquita y Fortul. Oeste: Con el Departamento de Boyacá, sobre la cuenca del río Bojabá.

123 Información de misiones en zona de fronteras que realiza la Defensoría Comunitaria de la Defensoría del pueblo Regional Arauca, 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Saravena es uno de los municipios con alto riesgo de violaciones de derechos humanos contra la población civil. Allí se presentan ataques en contra de la vida de las personas, como homicidios selectivos, minas antipersonales, reclutamientos forzados y otras situaciones que afectan a la población no solo por grupos al margen de la ley, sino por situaciones de estigmatización de años anteriores donde las AUC señalaban a la población de Saravena como pertenecientes a los grupos de guerrillas ELN y FARC-EP.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, emitió el Informe de Riesgo 031-12 del 14 de diciembre del 2012, en el que advierte que la población civil del municipio, se encuentra expuesta a sufrir vulneraciones a sus derechos fundamentales como consecuencia de las acciones violentas de los grupos armados al margen de la ley que actúan en la región, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y presuntos grupos armados ilegales pos desmovilización de las AUC".¹²⁴

Según la Red Nacional de Información, a corte al 1° de septiembre, entre 1985 y 2014 el municipio de Saravena ha expulsado 12.833 personas y recibido a 11.770 víctimas del desplazamiento forzado por la violencia presentada.

El municipio de Saravena prepara el Plan Territorial en atención a la población víctima del desplazamiento. Teniendo en cuenta la dinámica del conflicto de este municipio, el nivel de recepción y expulsión de población rural y urbana es permanente. En el siguiente cuadro muestra lo proyectado para los años 2012 y 2013, debido a que el PAT no se ha actualizado para el año 2014:

124 Sistema de Alertas Tempranas, emitió el Informe de Riesgo 031-12 del 14 de diciembre de 2012.

Tabla 22. Proyección presupuestal para los años 2012 y 2013 en el municipio de Saravena

| PROYECTO | AÑO | VALOR | RECURSOS |
|--|-----------------|------------|-----------------------------------|
| Sector población víctimas de la violencia y población en situación de desplazamiento forzado | 2013 | 5.000.000 | Sistema General de participación. |
| Formación en derechos humanos beneficiados 50 líderes | 2012 2013 | 4.000.000 | Recursos propios. |
| Creación de instancia territorial en DD. HH. | 2012 2013 | 4.000.000 | Recursos propios. |
| Taller seminario de formación comunal, mecanismos alternativos de solución de conflictos, formación en DD. HH. | 2012 2013 | 6.000.000 | Recursos propios. |
| Equipo de oficina para OPD | Años anteriores | 8.000.000 | Recursos propios. |
| Actividades PIU municipal | | 37.000.000 | Recursos propios. |

Fuente: Tomado de la matriz de PAT de Saravena 2012-2013.

El cuadro anterior no describe la población que se beneficia en el municipio de Saravena, además enfoque diferencial, como se puede ver se presentan más recursos propios. Además, el ente territorial es consciente de la situación que vive el municipio y no ha logrado elaborar un Plan de contingencia, en caso de un desplazamiento masivo.

Plan de Acción Territorial para la Atención y Protección de la Población Indígena Víctima del municipio de Saravena 2012-2015 (comunidades en zona de frontera incluyendo el municipio de Cubará, Boyacá)

Las comunidades indígenas del municipio de Saravena han sido víctimas de múltiples hechos en el marco del conflicto armado, entre los registrados por la Defensoría del Pueblo y que se convierten en riesgos permanentes de desplazamiento de sus territorios, están los siguientes:

- Presencia de grupos armados: a los resguardos acostumbran entrar tanto la fuerza pública como los GAO. Los primeros, en algunas oportunidades, se quedan acampando, mientras que los segundos, entran y salen permanentemente pero no se quedan.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Presencia de MAP y MUSE: al interior de los resguardos, en las fincas vecinas donde se realizan actividades de *marisca* y recolección y en los alrededores del tubo del oleoducto se encuentran enterrados artefactos explosivos tipo MAP y MUSE.
- Combates: desarrollo de combates, enfrentamientos, bombardeos y ametrallamientos entre los GAO y la fuerza pública en los alrededores de los territorios de resguardo o al interior de los mismos.
- Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: la comunidad denuncia la ocurrencia de abusos y excesos de autoridad por parte de la fuerza pública y atropellos e injerencia de los GAO en los asuntos de autonomía territorial, justicia y gobierno propio de las comunidades.
- Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: homicidios, amenazas y desplazamiento individual y/o familiar de habitantes de las comunidades indígenas.
- Riesgo de reclutamiento y reclutamiento forzado o utilización ilícita de NNA indígenas por los GAO.
- Voladuras permanentes del oleoducto Caño Limón-Coveñas en territorios de resguardo, ancestrales y de propiedad colectiva del pueblo U'wa.
- Exploración y explotación de hidrocarburos en territorios de resguardo, ancestrales y de propiedad colectiva del pueblo U'wa.

De acuerdo con lo que está consignado en el PAT del municipio *"La población indígena del Municipio de Saravena asciende a 1.050 personas, lo que representa el 2,59% de la población del municipio, en un área de 26.715 hectáreas, lo que equivale al 3,38% del área del municipio de Saravena. Allí viven siete comunidades indígenas distribuidas en 2 resguardos y tres asentamientos"*. Toda la población indígena es perteneciente al pueblo U'wa.

El PAT municipal identifica que *"Actualmente existen situaciones de gran complejidad y que son una muestra de la crisis por la que atraviesan las comunidades indígenas, especialmente en la comunidad Indígena de Playas de Bojaba y Comunidad Indígena San Miguel"*, asociadas a la disputa del control territorial, influencia y afectación del narcotráfico, tráfico de insumos, armas y contrabando, presencia de artefactos explosivos, MUSE, minas antipersonal y el reclutamiento forzado a jóvenes. Estos riesgos aunque reales y complejos no incluyen los bombardeos, ametrallamientos, presencia y tránsito del Ejército en sus resguardos.

De acuerdo con el Plan de Acción del municipio de Saravena para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, en su componente de Prevención y Protección, se establecen los siguientes proyectos:

Proyecto: reunificación familiar (presupuesto total \$300.000.000): Implementación de una estrategia de reconstrucción de proyectos y planes de vida individual, familiar y comunitaria coordinada en 7 municipios.

Acción a desarrollar: Un plan de vida implementado a los pueblos indígenas.
Fuentes de financiamiento: presupuesto nacional, departamental y municipal.

No se especifica exactamente cuánto es el rubro destinado para la ejecución de dicha estrategia y a cuál o a cuáles comunidades estará dirigida, dependiendo del grado de riesgo y vulnerabilidad o si es a la totalidad de las comunidades del pueblo U'wa a las que pretenden beneficiar.

En el municipio de Cubará, departamento de Boyacá, el pueblo U'wa ha venido sufriendo de una serie de afectaciones por el conflicto armado, especialmente, la que tiene que ver con las voladuras del tubo del oleoducto en los territorios de resguardo y ancestrales:

Los atentados contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas y explotación petrolera en el territorio U'wa en los territorios ancestrales y de resguardo del pueblo U'wa han venido afectando desde hace varias décadas los recursos naturales de la comunidad.

Recientemente, entre marzo y abril de 2014, el proyecto de carretera La Soberanía. El Ministerio del Interior llevó a cabo el proceso de Consulta Previa entre Fonade y el pueblo U'wa para la realización de las obras de ampliación de la carretera de la Soberanía en algunos puntos que afectan el territorio de resguardo. En el año 2013 comenzó el proceso de preconsulta con los 17 cabildos del pueblo U'wa afectados por esta obra. Estos definieron que no iban a consulta previa y se negaron a la realización de trabajos de la carretera que afecten sus territorios.

Municipio de Fortul

El municipio de Fortul limita al norte con Saravena; al sur con Tame; al este con Arauquita y al oeste con Güicán, según UNICEF, tomando datos del DANE, para el año 2012, el municipio contaba con una población de 24308 personas. A través de los años ha tenido un crecimiento poblacional. De la misma manera la Red Nacional de Información de la UARIV registra del 2012 al 2014, que ha expulsado a 352 personas y recibido 129 personas víctimas del desplazamiento forzado.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Por otra parte, este municipio en el Plan Territorial en Atención a las Víctimas tiene en cuenta dos ejes de atención: el primero es la atención primaria a las víctimas. Y el segundo, la atención psicosocial a víctimas y fortalecimiento solo a mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Para el año 2013, el municipio de Fortul realizó la adecuación y mejoramiento del albergue temporal con enfoque étnico – Casa Indígena por \$373.994.057,8 y Ayudas Humanitarias Inmediatas con la Unidad de Víctimas Nacional por \$16.000.000.

El siguiente cuadro muestra cuáles son los presupuestos que el municipio de Fortul ha invertido en atención a las víctimas de desplazamiento forzado:

Tabla 23. Presupuesto para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Fortul en 2013

| PROGRAMAS O PROYECTOS | PRESUPUESTO |
|--|-------------------------|
| Red primaria de alcantarillado | \$49.321.504,12 |
| Vivienda en sitio Propio | \$52.420.652,89 |
| Mejoramiento de vivienda | \$12.857.040,69 |
| Ampliación red domiciliaria de alcantarillado | |
| Atención primaria a víctimas | \$31.500.000 |
| Asistencia funeraria, transporte y alojamiento transitorio | \$3.000.000 |
| Concertación, formulación y socialización del PIU | \$5.000.000 |
| Concertación, formulación y socialización del PAT | \$15.000.000 |
| Implementación del Sistema Operativo de Información | \$3.000.000 |
| Programa de seguridad alimentaria de las 12 familias indígenas desplazadas | \$2.000.000 |
| Atención psicosocial a víctimas | \$15.702.000 |
| Fortalecimiento microempresarial a mujeres desplazadas | \$4.000.000 |
| Atención en Salud POS a 119 familias | \$57.525.552 |
| TOTAL | \$251.326.749,70 |

Fuente: Tomados del PAT Secretaria de Gobierno del municipio de Fortul.

Como se puede observar, este municipio también está ejecutando proyectos de años anteriores; sin embargo no tiene actualizados los correspondientes a los años 2014-2015. En proyectos para la población desplazada se evidencia uno dirigido a la seguridad alimentaria y fortalecimiento microempresarial para las mujeres indígenas en situación

de desplazamiento los otros proyectos que hablan de víctimas no tienen la diferencia entre cada hecho victimizante.

Municipio de Puerto Rondón

El Plan de Acción Territorial del municipio de Puerto Rondón 2012-2015 no considera ni incluye a la población indígena Jitnu procedente de Cuiloto Marrero desplazada desde el año 2009 y actualmente asentada en la vereda Corocito de dicho municipio.

Esta población de 78 personas, de acuerdo al último censo 2014 de la UARIV, vive desde el momento de su desplazamiento en condiciones precarias y la atención ha girado en torno a la Atención Humanitaria de Emergencia de la UARIV, proyectos del DPS, la Gobernación de Arauca y el ICBF, también con sus programas regulares.

No cuentan con participación efectiva en la mesa municipal de víctimas ni fueron partícipes en la construcción del PAT municipal. La caracterización de la población indígena víctima del municipio de Puerto Rondón que aparece allí es incompleta y no se suministra como parte de la caracterización propia que debe tener cada municipio sino que se recurre a los datos del *Sistema de Información de la Red Unidos*, información general sin ningún análisis¹²⁵.

Actualmente se está llevando a cabo el Plan de Reubicación para esta comunidad y para ello, el municipio de Puerto Rondón ha encaminado acciones recientes (agosto-septiembre de 2014) en respuesta, sobre todo, a la sentencia T-091 de 2013 en la que la Corte resuelve ordenar al municipio de Puerto Rondón:

“(...) para que en el término de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, concluya el proceso de retorno de las comunidades indígenas de Caño Claro, La Esperanza, Iguanitos e Jitnu Cuiloto Marrero conforme con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad cuyo alcance mínimo fue determinado en la parte motiva de esta sentencia, para lo cual deberán tener en consideración además de las normas que regulan sus funciones en los aspectos relacionados con esta materia...”¹²⁶.

Son acciones que no se encuentran en el PAT, ni fueron previamente planificadas y concertadas con la población indígena víctima, sino que obedecen a la coyuntura del momento y, en este caso, a la orden perentoria de la Corte Constitucional para hacer efectiva la restitución de sus derechos territoriales y culturales ante la permanente condición de vulnerabilidad que no cesa desde 2009.

125 Ver “Plan de Acción Territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto interno armado colombiano municipio de Puerto Rondón 2012-2015”, pág. 12.

126 Sentencia T-091 del veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013).

3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO DE ARAUCA DEL PERÍODO 2012-2015

Una revisión de la gestión de los Planes de Acción Territorial (PAT) muestra pocos resultados en materia de gestión, en particular, porque el departamento soportaba buena parte de su inversión social en los recursos de regalías y al cambiar las reglas de asignación, por efecto del acto legislativo 5 de julio de 2011, se vio mermada la disponibilidad de recursos.

Por otra parte, en el ámbito municipal para lograr avances en la atención se requiere ir más allá de la formulación de los PAT. En este sentido, una revisión por municipios permite establecer tres asuntos en relación con la gestión de las políticas de atención a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento: Ejecución de las políticas del PAT, Atención humanitaria y proyectos de inversión.

- **Ejecución de las políticas del PAT**

Al corte del primer semestre de 2015 solo el municipio de Tame y Puerto Rondón se asociaron en un proyecto para población víctimas.

Un cuello de botella en la gestión de los PAT del período 2012-2015 fue la financiación de las inversiones, en este orden una tarea es avanzar a la posibilidad de cofinanciar proyectos, para lo cual se tiene un presupuesto global de \$16.803.626.080 destinados a proyectos de prevención, asistencia, atención y reparación.

Es importante que la administración se comprometa políticamente a gestionar proyectos con entes nacionales y cooperaciones internacionales para apoyar la atención de las víctimas. Además las debilidades de las instituciones que están en este municipio en participación en los comités de justicia transnacional que es un espacio para construir y debatir temas relacionados con la atención a la víctimas, por ejemplo, el municipio de Saravena que se encontraba en alerta temprana por la ola de violencia, no cuenta con un plan de contingencia, en caso de un desplazamiento forzado.

El PAT tiene como propósito la atención integral a la población desplazada con un enfoque diferencial y dado que Arauca es una región multicultural, este instrumento de planeación debería contar con proyectos que permitan ver las prioridades de atención, y diferenciación de la población; al observar la dinámica e impactos del desplazamiento

forzado entre los años 2010 al 2014, estas dinámicas han cambiado, lo cual debería llevar a realizar una caracterización de la demanda de la población desplazada con el fin de lograr coberturas y contenidos de los servicios que tengan impacto en los derechos.

Otras de las situaciones que requiere una intervención más activa es la relacionada con el ejercicio del derechos a la participación de la población en riesgo y situación de desplazamiento, no solo de aquellos que son elegidos por las asociaciones que están legalmente constituidas, si no a aquellos que están en la zona rural, y no se han afiliados y organizado en una asociación.

Al respecto, se ha establecido que es difícil la participación de las comunidades en riesgo rurales, por las particularidades que se vive en las zonas, por ejemplo, el ser una frontera donde el conflicto armado es latente.

En efecto, Arauca se caracteriza por la ausencia institucional, lo cual hace que se genere vulneraciones de derechos: si observamos el Plan Desarrollo departamental resalta Arauca como zona fronteriza, pero no hay proyectos y/o programas que generen política pública al respecto.

Por municipios, se tiene la siguiente situación de derechos de las comunidades en riesgo y situación desplazamiento y gestión de los PAT:

Tame

El municipio de **Tame**, solo había ejecutado el proyecto del Centro de Atención a víctimas, que no cuenta con un espacio para las asociaciones de víctimas del desplazamiento forzado, con enfoque diferencial. Sólo dos funcionarios brindan Información a la población, atendiendo aproximadamente a 60 personas a diario en el horario de las 6:45 a. m. - 12:00 m. y la 1:00 p. m. - 4:00 p. m., tampoco se cuenta con un cronograma de atención para la zonas rurales y con enfoque diferencial.

Además la Personería no cuenta con apoyo en atención a la población víctima del desplazamiento forzado que está declarando a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011.

De la misma manera el compromiso institucional de este municipio es muy débil, la participación en los Comités de Justicia Transicional no es tan activa como se esperaría del Ministerio Público, ya que es un espacio para debatir y ofertar el trabajo que cada entidad realiza con la población víctima del desplazamiento forzado que se encuentra

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

retornada o reubicada tanto en zonas rurales como urbanas. También es preocupante que siendo Tame uno de los municipios que ha recibido población desplazada, no cuenta con plan de contingencia con enfoque diferencial en caso de desplazamientos masivos.

En el tema de retornos y reubicaciones, la Defensoría del Pueblo Regional Arauca, en sus misiones de monitoreo y análisis de la población víctima del desplazamiento entre los años 2012 a 2014, ha encontrado población que ha retornado o se ha reubicado en zonas rurales del municipio de Tame, en las veredas Botalón, Puente Tabla y Lusitania en situaciones de vulneración de derechos, ya que estos retornos o reubicaciones se realizaron sin ningún protocolo o acompañamiento por parte de las instituciones. A continuación se aborda la situación de derechos de estas veredas.

- **Vereda Lusitania**

La vereda Lusitania fue fundada por estas familias en situación de desplazamiento forzado, aproximadamente hace tres años.

Tabla 24. Eventos de desplazamiento y acceso a oferta 2007-2014

| FAMILIA | INTEGRANTES | VEREDA DEL DESPLAZAMIENTO | VEREDA DE RETORNO REUBICACIÓN | AÑO DE DESPLAZAMIENTO | AÑO DE REUBICACIÓN | GENERACIÓN DE INGRESOS | AYUDAS HUMANITARIAS | MEJORAMIENTO DE VIVIENDA |
|---------|-------------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|---------------------|--------------------------|
| 1 | 5 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2008 | No | 3 | No |
| 2 | 3 | Fortul | Lusitania | 2004 | 2013 | No | 2 | No |
| 3 | 3 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2008 | No | 2 | No |
| 4 | 1 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2007 | No | 0 | No |
| 5 | 7 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2007 | No | 3 | No |
| 6 | 5 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2008 | No | 3 | No |
| 7 | 4 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2008 | No | 3 | No |
| 8 | 1 | Esperanza | Lusitania | 2007 | 2007 | No | 0 | No |
| 9 | 4 | Puerto Rondón | Lusitania | 2004 | 2013 | No | 0 | No |
| 10 | 1 | Esperanza | Lusitania | 2008 | 2008 | No | 2 | No |
| 11 | 2 | Esperanza | Lusitania | 2009 | 2010 | No | 2 | No |
| 12 | 3 | Holanda | Lusitania | 2007 | 2008 | No | 3 | No |

Fuente: Tomado del informe de misión y análisis del desplazamiento forzado de la Defensoría Comunitaria y de Fronteras, 2014.

Estas familias han construido su vivienda sin ningún apoyo institucional, de la siguiente manera: piso de tierra, techo de zinc, paredes de tabla, no tienen títulos de propiedad, tampoco cuentan con agua potable.

De igual forma están en la construcción de su escuela, de zinc y piso de tierra, paredes de tabla, los baños se encuentran en mal estado, pueden caerse por el material que utilizaron en la construcción, en esta escuela estudian 25 niños, niñas y adolescentes.

Tiene una dificultad para que la administración del municipio de Tame invierta. La comunidad no cuenta con escrituras y un bien baldío, la explicación que les da el Incoder es que no se puede tener escrituras ya que Arauca es zona petrolera.

- **Veredas Botalón y Puente Tabla**

Esta vereda pertenece al distrito el Progreso, que tiene 17 veredas alrededor que son: Puerto Miranda, Mesetas, Botalón, Makagauancito, Turpiales, Puente Tabla, Orqueta, Nápoles, Caño Claro, Florida 1 y 2, la Hermosa, Alto Cauca, Pueblo Seco, Independencia, Puerto Nidia y Piñalito:

Tabla 1. Eventos de desplazamiento y acceso a oferta 2007-2014

| FAMILIA | INTEGRANTES | VEREDA DEL DESPLAZAMIENTO | VEREDA DE RETORNO REUBICACIÓN | AÑO DE DESPLAZAMIENTO | REUBICACIÓN | RETORNO | GENERACIÓN DE INGRESOS | AYUDAS HUMANITARIAS | MEJORAMIENTO DE VIVIENDA |
|---------|-------------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------|---------|------------------------|---------------------|--------------------------|
| 1 | 3 | Botalón | Botalón | 2007 | | 2007 | NO | 2 | NO |
| 2 | 5 | Filipinas | Botalón | 2008 | 2012 | | NO | 2 | NO |
| 3 | 5 | Filipinas | Botalón | 2004 | 2014 | | NO | 0 | NO |
| 4 | 6 | Botalón | Botalón | 2008 | | 2008 | NO | 4 | NO |
| 5 | 3 | Botalón | Botalón | 2007 | | 2009 | NO | 0 | NO |
| 6 | 4 | Botalón | Botalón | 2007 | | 2008 | NO | 0 | NO |
| 7 | 4 | Botalón | Botalón | 1999 | | 2009 | NO | 0 | NO |
| 8 | 2 | Botalón | Botalón | 2008 | | 2012 | NO | 0 | NO |
| 9 | 1 | Arabia | Botalón | 2008 | | 2012 | NO | 0 | NO |
| 10 | 6 | Arabia | Botalón | 2007 | | 2009 | NO | 0 | NO |

Fuente: Tomado de informes de misión y análisis del desplazamiento forzado de la Defensoría Comunitaria y de Fronteras 2014.

En la vereda Botalón del municipio de Tame, de las 10 familias entrevistadas por la Defensoría Comunitaria y de Fronteras, se encontró que la situación socioeconómica de estas familias es precaria, algunas viviendas se encuentran construidas en tabla, piso de tierra, techo de zinc y no tienen escrituras propias, una de estas familias vive en casa de un familiar otros viven en arriendo.

Tabla 24. Eventos de desplazamiento y acceso a oferta 2006-2013

| FAMILIA | INTEGRANTES | VEREDA DEL DESPLAZAMIENTO | VEREDA DE RETORNO REUBICACIÓN | AÑO DE DESPLAZAMIENTO | REUBICACIÓN | RETORNO | GENERACIÓN DE INGRESOS | AYUDAS HUMANITARIAS | MEJORAMIENTO DE VIVIENDA | SUBSIDIOS DE TIERRAS |
|---------|-------------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------|---------|------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------|
| 1 | 4 | Caño Claro | Puente Tabla | 2006 | 2013 | | No | 0 | No | No |
| 2 | 5 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2006 | | 2013 | No | 0 | No | No |
| 3 | 4 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2008 | | 2008 | No | 0 | No | No |
| 4 | 2 | Vereda Tropezón de Fortul | Puente Tabla | 2007 | 2011 | | No | 1 | No | No |
| 5 | 4 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2008 | | 2008 | No | 2 | No | No |
| 6 | 3 | Rochela | Puente Tabla | 2008 | 2008 | | No | 2 | No | No |
| 7 | 4 | Puerto Jordán | Puente Tabla | 2007 | 2007 | | No | 0 | No | No |
| 8 | 4 | Campín del municipio de Arauquita | Puente Tabla | 2007 | 2011 | | No | 0 | No | No |
| 9 | 3 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2007 | | 2008 | No | 0 | No | No |
| 10 | 4 | Esperanza | Puente Tabla | 2002 | 2010 | | No | 0 | No | No |
| 11 | 4 | Puerto Jordán | Puente Tabla | 2008 | 2011 | | No | 0 | No | No |
| 12 | 2 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2006 | | 2012 | No | 0 | Si | No |
| 13 | 7 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2009 | | 2011 | No | 0 | No | No |
| 14 | 8 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2004 | | 2005 | No | 0 | Si | No |
| 15 | 2 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2008 | | 2011 | No | 0 | No | No |
| 16 | 5 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2008 | | 2012 | No | 0 | No | No |
| 17 | 4 | Puente Tabla | Puente Tabla | 2010 | | 2012 | No | 0 | No | No |
| 18 | 4 | Arauquita municipio | Puente Tabla | 2008 | 2012 | | No | 0 | No | No |
| 19 | 5 | Pueblo Seco | Puente Tabla | 2007 | | 2009 | No | 0 | No | No |

Fuente: Tomado del informe de misión y análisis del desplazamiento forzado de la Defensora Comunitaria y de Fronteras, 2014.

Las familias de Puente Tabla, víctimas de desplazamiento forzado, han retornado o se han reubicado, debido a las situaciones económicas en que se encontraban después de su desplazamiento, no tenían oportunidades laborales en la zona urbana ni en lo que tenían experiencia, tampoco contaban con un lugar para vivir, solo dos de estas familias tienen vivienda propia, el resto son arrendadas o invadidas. Otra de las situaciones encontradas es que no cuentan con servicios públicos.

Cabe resaltar que la población de las veredas tiene que salir del casco urbano del municipio de Tame, al Centro de Atención a Población Víctima, para informarse si han llegado sus ayudas humanitarias, de la UARIV o del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Esto sucede porque las comunidades tienen mala cobertura de comunicaciones para realizarlo telefónicamente, además, demoran para contestar en las líneas gratuitas que tienen la UARIV.

Puerto Rondón

El municipio de Puerto Rondón solo cuenta con atención a la población desplazada por parte de la Personería Municipal, pero falta que la administración apoye a la Personería para que uno o varios funcionarios puedan atender exclusivamente a la población víctima.

Tampoco contaban con Plan de contingencia en caso de desplazamientos masivos, por otra parte la población víctima del desplazamiento fue beneficiada por vivienda digna prefabricada.

Arauquita

El municipio de Arauquita, cuenta con un punto de atención donde solo trabaja un funcionario que atiende aproximadamente de 15 a 20 personas diarias, además, no cuenta con un cronograma de atención para la zona rural con enfoque diferencial.

Este municipio ha tenido el interés en los Comités de Justicia Transicional, de trabajar en el Plan de Contingencia con la participación de la población desplazada, campesina.

En 2015 el PAT de este municipio no estaba actualizado.

Cravo Norte

En este municipio se identificaba, pese a la gestión de la Personería, un vacío institucional, lo cual contribuye al déficit de reparación integral, de manera que se obtenga la superación tanto emocional como económica.

Asodescra es la única organización de víctimas del municipio de Cravo Norte, alrededor de 45 núcleos para un aproximado de 85 personas hacen parte de la asociación. Durante estos primeros cinco meses del año, la Mesa Municipal de Víctimas ha realizado una

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

sesión. Con respecto al cumplimiento de la Resolución 388/2013, en la que se requiere cuatro sesiones ordinarias de la Mesa Municipal de Víctimas en el año.

Fortul

El municipio de Fortul cuenta con la personería en atención a la población víctima del desplazamiento forzado, falta apoyo para brindar atención a la población víctima. De la misma manera cuenta con un plan de contingencia en caso de desplazamiento, pero el punto de acogida para las personas no es el adecuado ya que está ubicado al lado de las instalaciones del Ejército Nacional, que en el año presente ha sido atacado por los grupos insurgentes y ha afectado físicamente esta casa que también está dividida para la población indígena.

Saravena

El municipio de Saravena cuenta solamente con la personería para atención a las víctimas, falta de apoyo por parte de la administración con otra persona en atención prioritaria a la población desplazada, no solo en la toma de declaraciones si no en información y gestión con enfoque diferencial.

Por otra parte encontramos que las organizaciones de OPD, son las que dan información a la población de rutas, derechos de petición, tutelas, debido a la falta de personal en atención a la población víctima del desplazamiento forzado.

- **Ayudas humanitarias a la población víctima del desplazamiento forzado**

En términos de la gestión de estos derechos, los principales hallazgos son:

1. Demora en la respuesta administrativa de inclusión o no inclusión como víctimas, aproximadamente 8 meses, la población continúa en la etapa de emergencia hasta que la UARIV dé su respuesta el ente territorial responde en la atención.
2. No hay estrategias de comunicación con la población víctimas del desplazamiento forzado que viven en las zonas rurales que no cuentan con señal de telefónica.
3. Descoordinación en las entidades del ICBF, UARIV en atención a la población que cumple los 10 años, algunas familias no tienen conocimiento del paso al terminar la etapa de transición.

4. No hay enfoque diferencial en las ayudas humanitarias, pues es de conocimiento que el departamento de Arauca cuenta con víctimas del desplazamiento forzado de Indígenas y campesinos.

- **Proyectos en atención a la población víctima del desplazamiento**

1. Exigencias de requisitos para acceder a proyectos y programas para población víctimas del desplazamiento, como por ejemplo, la partida de nacimiento que anteriormente se daba al nacer un niño, se la exigen a una persona que viene de otro lugar de Colombia y no puede volver a la zona de desplazamiento.
2. La falta de convocatorias en las zonas rurales para proyectos de vivienda u otros.
3. La dificultad que tiene una persona para reclamar sus ayudas cuando pierden su cedula.

La gestión de las entidades que operan las políticas de atención se caracterizan por falta de coordinación de las instituciones en proyectos que van dirigidos a la víctima del desplazamiento y dispersión en sus bases de datos:

1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), maneja una base de datos de registro a la población víctima del desplazamiento forzado, donde maneja la línea psicosocial y nutricional y puede analizar la situación socioeconómica de la familia.
2. La Red Unidos también maneja otra base de información de la población desplazada en situación socioeconómica.
3. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) tienen una base de datos de información para la población desplazada para analizar su situación socioeconómica.
4. El Papsivi realiza atención psicosocial a la población víctima del desplazamiento forzado.
5. La UARIV tiene un programa de atención psicosocial a la población víctima.

4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA EN ARAUCA

Según lo estipulado por la Ley 1448 de 2011 en sus artículos 192 al 194 y la Resolución 388 de 2013, los alcaldes, gobernadores y el comité ejecutivo de atención y reparación de víctimas, contarán con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para los derechos a la participación.

- Fue conformada la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental en Arauca, un año y medio después de lo estipulado por la Ley 1448/2011.
- Se llevó a cabo dicha conformación, los días 18 y 19 de julio de 2013 en la ciudad de Arauca capital.
- En ella, 17 líderes de los municipios de: Arauca, Arauquita, La Esmeralda – Arauquita, Saravena, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte, fueron elegidos desde sus organizaciones de víctimas. El 100% de sus miembros han sufrido el hecho victimizante del desplazamiento forzado.
- Las comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes, según información de los miembros de la mesa departamental, no contaron con la participación y representación, puesto que ellos solicitaron que se respetara y cumplieran los decretos-ley reglamentarios 4633 y 4635 de 2011 y que principalmente se esperara la creación a nivel nacional del protocolo de participación con enfoque diferencial.
- El municipio de Fortul no contó con participación en esta elección por su no comparecencia al encuentro, pero durante este año los representantes del municipio de Fortul han tenido espacio de participación pero no derecho de decisión.
- Se eligieron los representantes de los subcomités temáticos en: vivienda, salud, desplazados, mujeres, condición de discapacidad y fronteras.
- Durante el año 2013, la Mesa Departamental sesionó en seis oportunidades donde se establecieron responsabilidades en el seguimiento al Comité Territorial de Justicia Transicional, en la asignación del presupuesto para la participación efectiva de las víctimas tanto para la vigencia 2013 como 2014 (50 y 90 millones respectivamente); se establecieron las responsabilidades y representación de hechos victimizantes con enfoque diferencial a nivel de mujeres víctimas; víctimas en condición de discapacidad; jóvenes; violencia sexual; adulto mayor y población en situación de desplazamiento forzado y elaboraron el reglamento

interno y el plan de acción de la mesa departamental de participación efectiva de víctimas y evaluación del PAT.

- Para el 2014, la Mesa Departamental de Víctimas de Arauca ha cumplido con las cuatro sesiones ordinarias y se han llevado a cabo tres sesiones extraordinarias.
- Ha participado en ejercicios de participación “Cabildo Abierto” (9 de abril de 2014) con los miembros de la Asamblea Departamental, dando a conocer las responsabilidades y el deber del Estado y de las entidades territoriales de salvaguardar los derechos de las personas que se encuentran en calidad de víctimas y el compromiso de las víctimas de apoyar y acompañar cada uno de estos procesos. Las sesiones de la Mesa Departamental han permitido socializar distintos proyectos y programas encaminados a las víctimas pero a nivel municipal, sus representantes aducen que por falta de compromiso de la administración departamental, no se ha ejecutado ninguno de ellos.
- Dos miembros de la Mesa Departamental, actualmente son delegados en la Mesa Nacional de Víctimas.
- La Mesa Departamental de Víctimas ha logrado incidencia frente a la exigibilidad del cumplimiento del objetivo del programa PAPSIVI del Ministerio de Salud en el departamento de Arauca, puesto que desde su implementación, en algunos municipios no se ha logrado a coordinación adecuada para el acompañamiento a nivel psicosocial de las víctimas.
- En el mes de junio de 2014, el Banco de Proyectos de la UARIV a nivel nacional direccionó recursos para el fortalecimiento de las mesas departamentales y municipales, siendo favorecidas en Arauca, la mesa departamental y la mesa municipal de Puerto Rondón con un rubro de \$20.000.000 millones cada una.
- Los días 22, 23 y 24 de septiembre se llevaron a cabo los talleres formativos a los miembros de la Mesa Departamental.
- Ha sido una preocupación constante por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Arauca en sus funciones de secretaría técnica, la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en los espacios de participación, por tal razón en una de las sesiones llevada a cabo en marzo de 2014, con el acompañamiento de los defensores comunitarios de indígenas y fronteras de la Defensoría del Pueblo de Arauca, se socializó a sus miembros, la necesidad y urgencia de la intervención de estas comunidades en los espacios de participación, logrando que en el mes de septiembre de 2014, la organización indígena Asocata solicitara formalmente la participación con un delegado en la Mesa Departamental de Víctimas.¹²⁷

127 Análisis de la mesa departamental de víctimas Defensoría del Pueblo Regional Arauca, aportado a este informe por la profesional de Divulgación y Promoción de la Defensoría del Pueblo Arauca, 2014.

4.1 Participación de las OPD y organizaciones de víctimas indígenas del departamento de Arauca en las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas

Aunque en el Decreto Ley 4633 de 2011 en su título IX establece la participación de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (art. 191. Mesas de Víctimas), tanto en las mesas municipales de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado como en la Mesa Departamental, en ninguno de los dos espacios tienen presencia las comunidades indígenas del departamento de Arauca:

"Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de pueblos y comunidades indígenas, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, las organizaciones, pueblos o comunidades indígenas, podrán elegir participar en las Mesas de Víctimas de que trata el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, en los diferentes niveles, de acuerdo con la convocatoria que se haga por parte del Ministerio Público".

Tampoco existe una representación o participación en los CTJT (Decreto Ley 4633/2011, art. 193), salvo en algunas oportunidades cuando la Defensoría del Pueblo en el caso, por ejemplo, de los planes de reubicación y retorno de las comunidades indígenas desplazadas, específicamente en los recorridos de reconocimiento a los posibles terrenos para la reubicación, insta a las instituciones a que haya presencia de la comunidad y sus autoridades al momento de la toma de decisiones. No existen OPD u ODV de comunidades indígenas en el departamento de Arauca.

5. CONCLUSIONES

El compromiso político y gestión de presupuesto por parte de los municipios y la Gobernación ha sido insuficiente para lograr un avance significativo en materia del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Como se pudo observar a lo largo del estudio, para 2014 hay municipios que están ejecutando proyectos de los años 2012-2013, y pese a que se ejecutan recursos en capacitaciones sobre derechos y marcos normativos, estas, si no son complementadas con proyectos que entreguen condiciones materiales, no se avanza en la superación de su situación de vulneración.

Una tarea que está pendiente es asumir el reto de prevenir el desplazamiento, el cual conlleva reconocer la existencia de esta problemática y sus efectos en términos humanitarios.

En términos generales se tiene en materia de la gestión de las políticas hacia las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento:

5.1. Algunas conclusiones y reflexiones sobre el impacto de los programas, proyectos y recursos para la atención de las comunidades y pueblos indígenas víctimas del departamento de Arauca

La asignación de recursos requiere la adopción de mejorar la capacidad institucional y personal para la atención a la población víctima del desplazamiento que pueden tener impacto y alcanzar políticas públicas en procesos de planificación con las instituciones pues el monto de estos recursos no es suficiente para brindar el goce efectivo de sus derechos, así mismo, debemos reconocer que la dinámica del conflicto ha cambiado en el departamento de Arauca respecto a años anteriores. Es por eso que si queremos tener un mejor impacto en lo proyectado, cada institución debe adecuarse a la realidad que se vive en el departamento de Arauca.

Es importante que los municipios y el departamento mantengan durante las vigencias, personal profesional en atención a la población víctima del desplazamiento forzado, que garantice una mejor información a la población. También cabe resaltar la importancia de coordinación entre las instituciones evitando la revictimización de las familias solicitando la misma información y garantizando intervenciones diferentes entre las instituciones competentes.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Se hace necesaria la participación de las mesas municipal y departamentales con las instituciones del departamento competentes en la atención, en la decisión de los proyectos que se planea para la población víctima del desplazamiento, también es importante que estas mesas sean capacitadas en las funciones que cumplen como líderes de la población.

Se resalta la pertinencia de que se coordine con la UARIV y las alcaldías municipales y el departamento para la caracterización de la población proyecto que no puede seguir suspendido y así poder garantizar una mejor atención a la población.

Es necesario que la UARIV y el ICBF busquen una mejor estrategia de información en las ayudas humanitarias de emergencia y transición a la población víctima del desplazamiento forzado que viven en las zonas rurales y así garantizar que hayan gastos innecesarios para la población.

Cabe resaltar la importancia de que los municipios del departamento tengan el Plan de Contingencia en caso de atención de un desplazamiento masivo y así garantizar la atención inmediata a la población, y así no repetir lo observado entre 2011-2013 en el sentido de que la población no tuvo más opción de volver a retornar sin conocer sus derechos como víctimas.

Se puede afirmar que todas las comunidades indígenas del departamento de Arauca han sido afectadas por el conflicto armado en diferentes niveles de intensidad cada una, sin embargo, los programas o proyectos que se diseñan para la protección de las comunidades víctimas y en riesgo de desplazamiento no tienen el impacto que se necesita y además, en gran medida, no son concertados con ellos.

Tanto las comunidades indígenas como los individuos de estas, afectados por el conflicto armado en el departamento de Arauca, no cuentan con representación ni asiento en la Mesa Departamental de Víctimas ni en las mesas municipales, mucho menos cuentan con asociaciones de víctimas indígenas. De tal forma que su participación en la construcción de su propia política pública, es nula.

No se había realizado la caracterización de la población indígena víctima del departamento de Arauca. La información que los entes municipales y el departamental utilizan es tomada de instituciones como el DANE, RUPD, Red Unidos. Si bien es válido, esta caracterización debería obedecer a un proyecto exclusivo para tal fin, sin que dependiera de terceros para hacerlo.

La información actualizada y organizada debe reposar en los entes territoriales y el departamental.

La información de los PAT está desactualizada y no incluye proyectos o acciones concretas para la atención de las comunidades indígenas víctimas de desplazamiento.

Al no existir el componente diferencial para la atención a las víctimas de comunidades indígenas en los Planes de Acción Territorial, las comunidades del departamento de Arauca se encuentran desprotegidas frente a la eventualidad de un desplazamiento forzado colectivo o individual. En este escenario, la capacidad de respuesta institucional no estará adecuada a la contingencia y necesariamente la desbordará, generando en la población afectada acción con daño y revictimización en algunos casos.

La gestión gubernamental de los municipios estudiados no permite establecer cómo es o si hay armonización de los Planes de Acción Territorial con los Planes de Salvaguarda de las comunidades indígenas que deben ser construidos tal y como lo ordena la Corte Constitucional en los Autos 004/2009 y 382/2010.

Es clara la ausencia de enfoque diferencial en los programas tanto de atención como reparación, los planes no contemplan a la población indígena y si lo hacen, no lo visibilizan.

No hay programas específicos en cuanto a medidas de reparación, dirigidas para esta población, solo se menciona en medidas de satisfacción y garantías de no repetición, en cuanto a restitución no hacen referencia, ni siquiera sobre los planes de reparación colectiva.

Aunque en ninguna comunidad indígena del país se han superado o cesado las condiciones de vulnerabilidad por las que atraviesan debido al conflicto armado, hay comunidades indígenas en el departamento de Arauca que siendo víctimas del conflicto no vienen siendo atendidas por las instituciones gubernamentales, en especial por la UARIV.

Las acciones de restitución y reparación individuales por vía administrativa que se han llevado a cabo no han sido acompañadas ni orientadas por la UARIV.

No se incluye en las acciones de restitución y reparación, la reparación simbólica. Para las comunidades indígenas debe acoger en su aplicación, dimensiones de *carácter social, natural y espiritual*; además de lo material, debe considerar procesos en los que se reconozcan y socialicen las pérdidas ausencias simbólicas y culturales para restablecerlas, en un principio, al menos en la *memoria* para luego reconstruirlas

colectivamente en el ámbito de la vida cotidiana de la comunidad. Y por supuesto, debe contemplarse la necesidad de socializar esta memoria reconstruida a la sociedad araucana para iniciar procesos de reconocimiento, respeto y reconciliación mutua.

De todo esto se puede concluir que las acciones adelantadas por la UARIV (entregas de ayuda humanitaria de emergencia y materiales para el mejoramiento de la infraestructura social y comunitaria), no responden de manera adecuada, a garantizar el goce efectivo de derechos de las comunidades indígenas víctimas, sino a satisfacer necesidades inmediatas que a largo plazo no impactan estructuralmente la situación de vulnerabilidad a la que están expuestas.

En cuanto a los planes de retornos y reubicaciones para las comunidades indígenas desplazadas de sus territorios, estos se han ido construyendo en la medida que avanza el proceso de consecución de los predios para la reubicación y no son el resultado anticipado de la planeación y aporte de cada una de las instituciones con la necesaria participación de las comunidades.

Las actuales acciones y avances institucionales nacionales, territoriales y locales en el tema de los retornos y reubicaciones de las comunidades indígenas desplazadas, actualmente están determinadas por las consecuencias penales que traen consigo los incumplimientos prolongados de las órdenes de los Autos de la Corte Constitucional (004/2009, 382/2010, 196/2014) y no por la urgencia de la estabilización y reparación de las comunidades indígenas víctimas del conflicto para evitar su *extinción física y cultural*.

La persistencia de la desarticulación entre las entidades responsables es un factor preocupante, puesto que ha generado una aplicación de política pública que no corresponde a las realidades de los pueblos indígenas, y, como se ha dicho, a pesar de existir en ciertos niveles voluntad desde el nivel local, no existe un real acompañamiento desde el nivel nacional.

El Plan Departamental de Desarrollo, pese a plantear un enfoque de inclusión y contemplar acciones para dar cumplimiento a los dispuesto en los Autos de la Corte Constitucional 004 de 2009 y 382 de 2010, a junio de 2014, no se habían ejecutado recursos en la materia así como en la atención a la situación humanitaria.

De manera complementaria, se evidencia que a pesar de haber reactivado uno de los escenarios de participación que estaban relegados, la Mesa Departamental de Concertación Indígena, esto ha resultado insuficiente e inoperante, y en la práctica los proyectos y programas siguen llegando a los territorios sin una debida participación y concertación con las bases comunitarias.

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR

Por: Juan Carlos Corrales Rivera, Elvia Graciela Cuadro Pizarro
e Ingrid Genith Ospino González

El comportamiento reciente de las dinámicas del desplazamiento forzado en el departamento del Cesar están fuertemente influenciadas por las modificaciones en la forma de actuar de los actores armados ilegales que hacen presencia en la región.

En efecto, el departamento ha dejado de ser altamente expulsor para pasar a ser receptor de personas que llegan desplazadas de otras regiones del país, como los departamentos de Valle del Cauca (específicamente Buenaventura), Meta (Llanos Orientales), Norte de Santander (Catatumbo, Ocaña, Cúcuta) Magdalena Medio y la región del Sur de Bolívar.

A la par de este cambio en los patrones de desplazamiento, entre 2012 y 2014 se producen cambios en las políticas de atención con ocasión de la Ley 1448 de 2011, lo cual va a generar nuevas dinámicas en la gestión territorial de la atención a la población desplazada.

No obstante lo anterior, existen una serie de limitaciones institucionales que explican la permanencia del ECI en el departamento, en particular, en los campos de estabilización socioeconómica, coordinación nación/territorio, la gestión de las políticas municipales de atención, expresadas en los antiguos Planes Integrales Únicos, que fueron subsumidos en los nuevos Planes de Acción Territorial (PAT), entre otros campos.

Todos estos elementos configuran un complejo entramado que hacen visible los retos que para el caso del Cesar, se requieren abordar en los nuevos procesos de diseño de políticas territoriales que se avecinan con ocasión del inicio de los gobiernos territoriales del período 2016-2019.

El siguiente análisis busca aproximarse a esta complejidad, está organizado en seis apartados correspondientes a:

1. Caracterización del desplazamiento;
2. Articulación entre las políticas de atención y las de desarrollo territorial;

3. Balance del comportamiento de la gestión en la atención al desplazamiento forzado en una serie de campos de política;
4. La gestión presupuestal de las políticas dispuestas para el período 2012-2014;
5. La valoración del ejercicio del derecho a la participación de la población desplazada en las políticas territoriales de atención al desplazamientos y
6. Análisis de la respuesta institucional a los pueblos indígenas de la Sierra Nevada y Serranía del Perijá.

1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO

El departamento del Cesar ha sido en los últimos 30 años una región principalmente expulsora, con un pico de personas desterradas (51.356) en el año 2002, pero a partir del año 2003 se revierte este comportamiento e inicia una tendencia a la reducción, que en el año 2009 se expresa en un hecho inédito en 30 años de violencia sociopolítica en la región, por primera vez son más las personas que llegan al departamento que las que se expulsan (se reportan 4.814 expulsados vs. 6.068 que llegan)¹²⁸.

Estos datos coinciden con los procesos de reconfiguración de los grupos armados ilegales, en particular, los denominados grupos armados posdesmovilización de las AUC. El cambio en los patrones de desplazamiento hace visible la fuerte influencia que han tenido los cambios en el conflicto armado para explicar los patrones de desplazamiento.

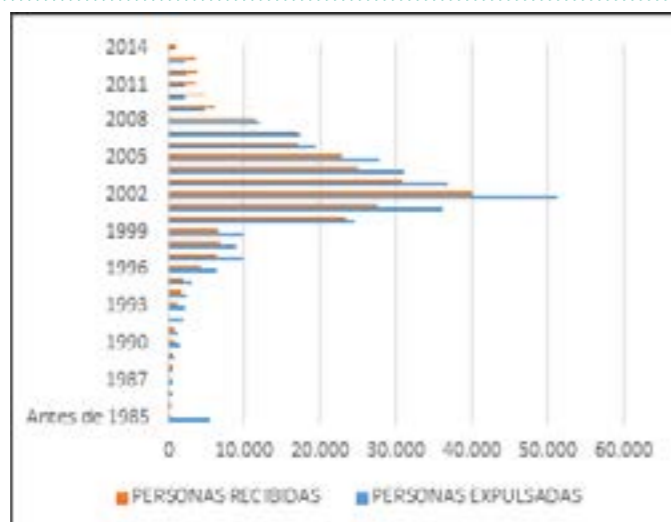
1.1. Dinámicas de desplazamiento forzado entre 1985-2014

No obstante, el hecho de que las cifras de expulsión y recepción han bajado de manera sensible, es claro que aún persisten factores que están generando desplazamiento y en consecuencia, está pendiente una agenda de políticas en prevención y protección que lleven a una efectiva labor en este campo.

A continuación se presentan las estadísticas reportadas por el Registro Nacional de Información, corte 1° de octubre de 2014, de las personas desplazadas que fueron recibidas, expulsadas y que rindieron su declaración del desplazamiento durante 2012, 2013 y 2014.

.....
 128 Red Nacional de Información (RNI). "Desplazamiento – Personas. Información consolidada con corte al 1° de noviembre de 2014. Página consultada el 13 de febrero de 2015. Disponible en <http://rni.unidadvíctimas.gov.co/?q=v-reportes>

Gráfico 1. Dinámica de la expulsión y recepción de personas desplazadas en el departamento del Cesar. Período 1985 a 2014.



Fuente. Registro Nacional de Información corte 1° de noviembre de 2014.

Como se evidencia en el siguiente cuadro, pese a la tendencia a la reducción del desplazamiento durante el año 2012 la disputa territorial de los grupos posdesmovilización Urabeños, Rastrojos y Águilas Negras por el control del comercio ilegal de combustible procedente de la República de Venezuela, tráfico de armas y narcotráfico, explica la dinámica observada.

Tabla 1. Comportamiento reciente del desplazamiento forzado en el Cesar. Período 2012-2014.

| AÑO | EXPULSADAS | RECIBIDAS | DECLARADAS |
|------|------------|-----------|------------|
| 2012 | 2357 | 3622 | 26479 |
| 2013 | 2137 | 3346 | 40368 |
| 2014 | 618 | 690 | 14759 |

Fuente. Registro Nacional de Información corte 1° de noviembre de 2014.

En el departamento del Cesar, la dinámica de frontera juega un papel importante en la caracterización de la situación de desplazamiento. En particular, la Defensoría Regional del Pueblo ha focalizado la atención en una serie de municipios de la frontera con la República Bolivariana de Venezuela que están en las estribaciones de la Serranía del Perijá.

A continuación se enuncian los datos del comportamiento de las dinámicas de desplazamiento en los pasados tres años en los municipios focalizados de frontera.

Tabla 2. Comportamiento de la expulsión y recepción de personas desplazadas en los municipios de frontera con Venezuela. Período 2012-2014

| MUNICIPIO | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|--------------------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | EXPULSADOS | RECIBIDOS | EXPULSADOS | RECIBIDOS | EXPULSADOS | RECIBIDOS |
| Valledupar | 372 | 913 | 491 | 816 | 74 | 207 |
| La Paz | 140 | 215 | 95 | 240 | 55 | 71 |
| Agustín Codazzi | 167 | 161 | 181 | 158 | 50 | 26 |
| Manaure Balcón del Cesar | 42 | 69 | 6 | 30 | 3 | 9 |
| Becerril | 27 | 155 | 35 | 129 | 9 | 40 |
| La Jagua de Ibirico | 101 | 80 | 50 | 67 | 10 | 24 |

Fuente. Registro Nacional de Información corte 1° de octubre de 2014.

Como se refleja en el anterior cuadro, en la zona de frontera del departamento se sigue presentando el fenómeno del desplazamiento forzado, los municipios en los que se mantiene la expulsión son Valledupar, La Paz y Agustín Codazzi; es válido enunciar que en el municipio de La Paz existe una alerta temprana por el Informe de Riesgo 024-2012 emitido por la Defensoría del Pueblo.

Por otra parte, la distribución de personas afectadas por la violencia sociopolítica entre 1985 y 2014 muestra el siguiente panorama humanitario en relación con los cinco principales hechos de victimización: el 84,4% de las personas fueron afectadas por el desplazamiento forzado; 10,4% fueron asesinadas; el tercer lugar, 1,59% fueron amenazadas; en cuarto lugar se encuentra la desaparición forzada con un 1,5%; en quinto lugar está el secuestro. El siguiente cuadro refleja esta situación de victimización.

Tabla 3. Hechos victimizantes registrados en el Cesar. Período 1985-2014.

| HECHO | PERSONAS |
|--|----------|
| Abandono o despojo forzado de tierras | 635 |
| Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos | 2.264 |
| Amenaza | 7.850 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 241 |
| Desaparición forzada | 7.680 |
| Desplazamiento | 417.907 |
| Homicidio | 51.611 |
| Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo | 207 |
| Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles | 2.952 |
| Secuestro | 3.202 |
| Sin información | 1 |
| Tortura | 267 |
| Vinculación de niños, niñas y adolescentes | 143 |

Fuente. Registro Nacional de Información corte 1° de octubre de 2014.

Por otra parte, al descomponer los datos de victimización por enfoque de género, se observa que el 50% de las víctimas del conflicto armado en el departamento son mujeres, le siguen los hombres con el 49% y el restante 1% se distribuye entre personas que no manifiestan su orientación sexual, que no tienen definido y personas que se identifican como LGBTI.

Tabla 4. Hechos victimizantes registrados en el Cesar por género. Período 1985-2014

| HECHO | MUJER | HOMBRE | LGBTI | NO INFORMA | NO DEFINIDO |
|--|---------|---------|-------|------------|-------------|
| Homicidio | 24.095 | 26.517 | 7 | 505 | 487 |
| Abandono o despojo forzado de tierras | 110 | 105 | | 413 | 7 |
| Pérdida de bienes muebles o inmuebles | 1.091 | 1.552 | | 290 | 19 |
| Sin información | 1 | | | | |
| Secuestro | 557 | 2.609 | | 19 | 17 |
| Desaparición forzada | 3.492 | 4.071 | 2 | 46 | 69 |
| Tortura | 93 | 170 | 1 | 1 | 2 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 210 | 26 | 1 | | 4 |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes | 52 | 90 | | 1 | |
| Acto terrorista/Atentados/ Combates/Hostigamientos | 946 | 1.252 | 3 | 42 | 21 |
| Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo | 17 | 186 | | 1 | 3 |
| Amenaza | 3.973 | 3.800 | 2 | 42 | 33 |
| Desplazamiento | 212.115 | 204.030 | 32 | 589 | 1.141 |

Fuente. Registro Nacional de Información corte 1° de octubre de 2014.

En el departamento del Cesar persisten las violaciones a los Derechos Humanos, es así como durante la vigencia de los años 2012 a 2014, fueron recurrentes las amenazas a víctimas líderes reclamantes de tierras, miembros de la mesa de participación municipal y departamental, periodistas que desde su labor informan sobre vulneraciones a los derechos humanos, defensores de derechos humanos, secuestro de comerciantes, ganaderos, integrantes de partidos políticos, investigadores, extorsiones y reclutamiento forzado de menores.

Una revisión de los registros de hechos victimizantes, desde el punto de vista de la identidad étnica, muestra que en el Cesar el 90% de los casos afectaron a personas sin ninguna identidad, y en términos de grupos étnicos los tres principales grupos son: el grupo afro o negro con el 5,4% de personas afectadas frente al total de víctimas, siguen los pueblos indígenas con el 3,6% y, en tercer lugar está la comunidad Rom con un 0,6%. A continuación, se muestran los datos sobre la distribución étnica entre el período de registro 1985 a 2014.

Tabla 5. Hechos victimizantes registrados en el Cesar por etnia.
Período 1985-2014

| HECHO | INDÍGENA | GITANO(A) ROM | RAIZAL DEL ARCHI-PIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA | NEGRO(A) O AFRO-COLOMBIANO(A) | PALENQUERO | NINGUNA | NO DEFINIDO |
|--|----------|---------------|--|-------------------------------|------------|---------|-------------|
| Sin información | | | | | | 1 | |
| Homicidio | 582 | 109 | 103 | 1.069 | 5 | 49.739 | 4 |
| Abandono o despojo forzado de tierras | 1 | 1 | | 6 | | 626 | 1 |
| Pérdida de bienes muebles o inmuebles | 45 | | 2 | 73 | | 2.832 | |
| Desaparición forzada | 90 | 15 | 16 | 207 | | 7.349 | 3 |
| Secuestro | 14 | | 2 | 64 | | 3.122 | |
| Tortura | 18 | | | 12 | | 237 | |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 3 | | 1 | 7 | | 230 | |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes | 3 | | | | | 140 | |
| Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos | 53 | 7 | 2 | 76 | 1 | 2.125 | |
| Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo | 10 | | | 1 | | 195 | 1 |
| Amenaza | 80 | 5 | 5 | 417 | 2 | 7.337 | 4 |
| Desplazamiento | 17.043 | 3.002 | 313 | 25.256 | 18 | 372.234 | 41 |

Fuente. Registro Nacional de Información corte 1° de octubre de 2014.

1.2. Dinámica de la situación de riesgos y gestión de la prevención

En diálogos con campesinos del sur del departamento, estos revelaron el atropello recibido por parte de la fuerza pública durante el inicio del año 2014, ya que han realizado censos a la comunidad, han sido señalados de transportar alimentos para la guerrilla, les han hecho interrogatorios y que estos acampan en las fincas de los parceleros colocando en riesgo a la comunidad.

Así mismo sienten temor y manifiestan su intención de desplazarse por la situación que viven y la presencia de actores armados como el ELN y las FARC que son quienes vienen realizando los secuestros.

En 2014 se observaba una avanzada de la Guerrilla del ELN, que venía retomando las zonas rurales y para mostrar su presencia con mayor fuerza celebró sus 50 años de existencia izando la bandera del grupo armado en la zona rural de los municipios de Pailitas, Chiriguaná y Becerril.

Igualmente la comunidad siente temor por los grupos posdesmovilización los cuales se les ha visto ya en la zona rural de Valledupar y en los municipios del centro del Cesar. Ahora bien, lo preocupante es que la institucionalidad del territorio no se encuentra preparada para atender desplazamientos masivos o confinamiento de poblaciones, lo que no permite implementar acciones que prevengan la repetición de hechos de violencia.

En efecto, la estructura creada para la atención de la población no funciona en el departamento, a diciembre de 2014, aún no había sido posible la convocatoria al SNARIV departamental y solo hasta finales de ese año (y por convocatoria de la UARIV) sesionó el Subcomité Nacional de Asistencia y Atención y el Subcomité de memoria histórica desde nivel departamental y no obstante, el subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición es el que más sesiones ha tenido en lo que lleva de vigencia la Ley 1448, pero en dichas sesiones no se toman medidas a largo plazo, y la mayor parte de las intervenciones oficiales se orientan a dirigir a las víctimas hacia las rutas que ofrece, según sea el caso la Unidad Nacional de Protección o la UARIV.

Es válido enunciar que los subcomités municipales se realizan o por solicitud de la Defensoría del Pueblo regional o de la Gobernación del Cesar, y en muchos de los casos el Alcalde no participa de este subcomité. Los otros dos subcomités han sesionado para convocar a las entidades a brindar información que permita aportar al PAT departamental. Por lo anterior, se observa que no se han apropiado herramientas como el Plan de Contingencia el cual solo para el 2015 contaba con asignación presupuestal por parte de los municipios, ya que para el 2014 no se le asignó recursos y las víctimas que necesitaron atención tuvieron que esperar más de tres meses para recibir algún tipo de ayuda por parte del ente territorial.

2. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE DESARROLLO CON LAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DEL PERÍODO 2012-2015

La revisión de los planes de desarrollo de los municipios del Cesar, en relación con los Planes de Atención Territorial (PAT), así como la inclusión en este en el Plan Integral Único (PIU) en cada uno de estos, se observa que lograron ser articulados, en tanto que se identifica la problemática del desplazamiento forzado y se establecen las diferentes acciones a desarrollar para la atención y asistencia de las víctimas.

Para el año 2013 se habían destinado para la atención a la población desplazada la suma de \$38'302.179 y para la globalidad de los hechos victimizantes se habían asignado \$850.460.000 millones.

A continuación, las tablas 1 a 4 enuncian las inversiones asignadas para la atención a las víctimas entre 2013-2014.

Tabla 1. Asignación presupuestal de la Gobernación del Cesar para el 2013 en la atención a las víctimas del conflicto armado

Los porcentajes de los \$39.152.625.000 por componentes y medidas de reparación son los siguientes: Asistencia, Atención y Reparación

| | |
|---|------------------|
| Asistencia | \$38.620.601.000 |
| Reparación | \$532.024.000 |
| Presupuesto ejecutado en el año 2013 por programa | |
| a. Salud mental atendidas 142 personas | \$24.212.000 |
| b. Hábitos saludables atendidas 4.096 personas | 50.000.000 |
| c. Participación social atendidas 4.096 personas | 532.024.000 |
| d. Nutrición atendidas 3.450 personas | 107.817.202 |
| e. Aseguramiento atendidas 74.497 personas | \$35.201.825.000 |
| f. Atención psicosocial | \$107.000.000 |
| g. Contratistas (salud) | \$237.198.000 |
| h. Ejes transversales | \$145.100.000 |
| i. Administración del servicio educativo en zonas Población atendida 772 personas | \$1.078.045.000 |
| j. Servicio de alimentación escolar en las instituciones educativas en el departamento del Cesar, población atendida 3.690 personas | 818.958.600 |
| K. Sistema | 197.317.200 |
| l. Centro de Atención Integral Valledupar | 100.000.000 |
| m. Apoyo a víctimas (marcha) | 43.955.000 |
| n. Contratista (OAPAZ) | 259.174.000 |
| o. Fortalecimiento de participación de víctimas | 250.000.000 |
| Desplazados \$38.302.179.000 y víctimas \$850.446.000 | |

Fuente: informe presentado por la oficina asesora de paz de la gobernación del Cesar, a la Unidad para la Atención y reparación integral a las víctimas mediante oficio GC-OAPAZ-482 fechado 7 de octubre 2014.

Tabla 2. Proyectos de generación de ingresos 2013



El Cesar se la juega por la paz promoviendo la generación de ingresos de desplazados y víctimas del conflicto

| PROYECTOS DE GENERACIÓN DE INGRESOS 2014 | INVERSIÓN MM | BENEFICIARIOS | MUNICIPIOS |
|---|--------------|---------------------|---|
| Incremento de los ingresos de la población desplazada por la violencia ubicada en zona de conformación de reserva campesina a través del fortalecimiento productivo agropecuario en el Departamento del Cesar | 1.525 | 306 | PAULITAS CURUMANÍ CHIRIGUANÁ CHIMICHAGUA |
| Fortalecimiento de unidades productivas ovinas para el mejoramiento de la calidad de vida y la estabilización socioeconómica de familias víctimas del conflicto armado, en los municipios de Pueblo Bello, El Paso, Astrea y El Copey, en el Departamento del Cesar | 2.382 | 370 | PUEBLO BELLO EL PASO ASTREA EL COPEY |
| TOTALES | 4.387 | 676 FAMILIAS | 8 MUNICIPIOS |

LUIS ALBERTO MONSALVO GNECCO
Gobernador del Cesar



Fuente. Rendición de Cuentas Gobernación del Cesar vigencia 2013 http://cesar.gov.co/c/filesmain/rendicion/rendicion_de_cuentas_vigencia_2013.pdf

Tabla 3. Proyectos de atención a las víctimas 2013



El Cesar se la juega por la paz promoviendo los derechos humanos y a las víctimas del conflicto

| ACCIÓN | INVERSIÓN MM |
|--|--------------|
| Se creó el Grupo de Memoria Histórica y se adelantaron iniciativas de memoria en el centro y sur del Cesar | 323 |
| Se fortaleció la mesa de participación y organización de las víctimas del conflicto armado en el Departamento del Cesar | 300 |
| Se dictó diplomado de 128 horas en "políticas públicas con enfoque en derechos humanos y énfasis en prevención" por parte de la ESAP para 40 funcionarios de las alcaldías del departamento y representantes de víctimas | 43 |
| Mediante la suscripción de 5 contratos se entregó dotación para el centro regional de atención y reparación a víctimas, del Municipio de Valledupar por valor de 100 millones de pesos | 100 |
| Se suscribió contrato de consultoría para realizar diagnóstico de los municipios del departamento y las instituciones que componen el SNARIV, mediante el análisis y ponderación de necesidades y capacidades en sistemas de información para la atención integral a las víctimas del conflicto armado | 197 |
| TOTAL INVERSIÓN | 963 |

LUIS ALBERTO MONSALVO GNECCO
Gobernador del Cesar



Fuente. Rendición de Cuentas Gobernación del Cesar vigencia 2013 http://cesar.gov.co/c/filesmain/rendicion/rendicion_de_cuentas_vigencia_2013.pdf

Tabla 4. Proyectos de atención a las víctimas 2014

| Mesa | Avance 2014 | Logro |
|---|-------------|---|
| Desarrollar e implementar el Programa Departamental de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación a víctimas del conflicto en el marco de la ley 1448 de 2011. | 40% | |
| Creación y puesta en marcha del Centro De Memoria Histórica de las Víctimas del Conflicto en el Cesar. | 100% | Se ha creado y puesto en marcha el centro de memoria histórica de las víctimas del conflicto en el departamento del Cesar |
| Apoyar una Mesa Departamental de Participación de Víctimas. | 100% | Se apoyo satisfactoriamente en una mesa departamental de participación de víctimas. |



Fuente. Rendición de Cuentas Gobernación del Cesar vigencia 2013 http://cesar.gov.co/c/filesmain/rendicion/rendicion_de_cuentas_vigencia_2013.pdf

2.1. Articulación a nivel de los municipios del departamento

Para la formulación de los PAT en los municipios del Cesar, participaron los representantes de las organizaciones de población víctima y fueron aprobados en los comités territoriales de justicia transicional y adoptados mediante decretos, en estos se definen e incluyen diferentes planes y programas con los cuales se busca la atención y asistencia de las víctimas, garantizar su participación, prevención y protección, programas de retorno, de apoyo psicosocial, actualización y ajuste del Plan Integral Único (PIU) e implementación, articulación con la Red Unidos con programas que benefician a la población víctima, inclusión en salud, vivienda, educación, proyectos productivos, generación de ingresos, etc.

Las entidades territoriales desde sus Planes de Desarrollo 2012-2015 insertaron programas los cuales están dirigidos a la atención y reparación de la población desplazada, en salud, vivienda, ayuda humanitaria, generación de ingresos, educación en asocio con el SENA y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), fortalecimiento a personerías, retornos y reubicaciones, fortalecimiento a las mesas de participación, prevención del desplazamiento, capacitación, en lo social, etc., con los cuales buscan el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Sin embargo, se observa que a pesar de los esfuerzos de las administraciones municipales en algunos programas los resultados en la ejecución de los mencionados programas son bajos, en algunas ocasiones por la demora en su ejecución, la falta de presupuesto, en otras ocasiones se confunde las acciones realizadas con reinsertados como víctimas del conflicto armado, no se diferencia la población desplazada con las víctimas de otros hechos victimizantes y población vulnerable, no se está articulando con las otras entidades y baja capacidad de respuesta institucional al momento de realizar actividades de atención a víctimas, como consecuencia de lo anterior se afecta el goce efectivo de derechos, lo que no permite que se supere el estado de vulnerabilidad de la población desplazada.

Teniendo en cuenta las metas fijadas y las dificultades presentadas, la cobertura alcanzada en la atención de la población desplazada según las entidades territoriales oscila entre un 40% al 60%; cabe anotar que a pesar de que los programas de atención en los que se beneficia a la población desplazada en su mayoría no son exclusivos para ellos, estos se han beneficiado en un porcentaje menor.

3. BALANCE DE LA GESTIÓN EN ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Al examinar la estructura con la que se cuenta para la atención a las víctimas en los municipios, es necesario realizar un análisis que inicie por la puerta de entrada al sistema que es el ministerio público, comenzar por las personerías municipales que se han concentrado en el tema de víctimas, podría decirse que en un 60% de sus acciones diarias y esto siendo muy optimistas.

Sin embargo, cabe resaltar que los personeros se han dedicado al estudio de la actual Ley de Víctimas, algunos personeros han logrado contar con un funcionario dedicado a la atención de la población víctima del conflicto armado, en nueve (9) municipios¹²⁹ de los 17 que tiene la regional se logró contar con profesionales dedicados a la atención, asistencia y orientación, frente a los grupos étnicos y enfoque diferencial; no existe una atención adecuada, que cumpla con los postulados y principios que trae la Ley de Víctimas. La UARIV ha fortalecido con equipos técnicos al ministerio público.

Así mismo, la implementación de la ley, obligó a los entes territoriales a crear la figura del enlace de víctimas, en los municipios del Cesar, además del enlace en casi todos se cuenta con un asesor externo para el tema de víctimas, pero esto no se refleja en los planes de atención territoriales, como tampoco en la implementación de la ley y de sus subcomités.

Continuando con la descripción de la situación que enfrenta el Cesar en estructura dispuesta para la atención, la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no había logrado ejecutar de manera eficaz su rol de coordinador del SNARIV en el Cesar, aludiendo que ellos son solo articuladores más nos los encargados de garantizar la política pública de atención a víctimas.

Se infiere que no existe articulación para la ejecución de la política pública de víctimas, en el caso del municipio de Valledupar, se construyó un equipo interdisciplinario para la formulación del plan de atención a las víctimas, que solo acude a los comités de justicia transicional a rendir informe, no se articula con el enlace de víctimas, las secretarías de la alcaldía tampoco se articulan para la atención a las víctimas, los programas que ofrecen no discriminan a los beneficiarios que pertenezcan a la población desplazada, para el caso de las viviendas gratis se estableció un porcentaje del 58% a la población víctima pero no se implementó un porcentaje para población desplazada.

.....
129 Municipios que contaban con asesor en víctimas desde la personería municipal son: Valledupar, La Paz, San Diego, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Bosconia, El Copey y El Paso.

En el resto de municipios no existe equipo para el PAT, solo un asesor en algunos casos, que es quien maneja toda la información, no la comparte con nadie, como era el caso del exdirector territorial de la extinta Acción Social, el cual se encontraba en 2014 contratado por varios municipios.

Persisten situaciones como el constante cambio de funcionarios, que desconocen la importancia de la ley de víctimas, y la vigencia de la Ley 387 de 1997.

Las entidades no concurren para acciones conjuntas, cada una realiza su misión de forma independiente, la única forma que participen en un mismo escenario es la convocatoria a un subcomité o comité territorial y aceptan el llamado para demostrar sus acciones, no para coordinar planes de acción.

El DPS y la UARIV, que deberían permanecer unidas con la Unidad de Restitución de Tierras (URT), no se articulan, ni siquiera los fallos de los jueces o los informes de inminencia o alertas tempranas de la Defensoría lo logran, hacen jornadas de formación a la misma comunidad de forma independiente. Un ejemplo concreto es el caso de los reclamantes de tierra del predio el Toco en el municipio de San Diego, que son beneficiarios de fallo judicial. Con este fallo debería concurrir conjuntamente el DPS con su programa familias en su tierra, UARIV con acompañamiento al retorno y URT mediante el cumplimiento al fallo, pero en la práctica cada entidad actúa de manera autónoma.

3.1. Balance sobre situación de goce efectivo de derechos y componentes de política

Al revisar la gestión de los entes municipales, por componentes por derechos, se observan resultados disímiles, por ejemplo, **en salud** los entes territoriales se limitan simplemente a garantizar la afiliación e inclusión de la población de manera general en el sistema, pero apenas en algunos municipios se implementan las rutas de atención integral para víctimas y en otros no se tiene en cuenta el enfoque diferencial, en general la población desplazada tiene acceso a la oferta institucional brindada en igualdad de condiciones que la población en situación de pobreza y vulnerable¹³⁰.

En **educación**, pese a que el acceso de la población desplazada debe ser prioritario, se observa que existen dificultades en las zonas rurales ya que en muchas ocasiones las

130 <https://lcallevirtual.wordpress.com/2013/01/21/problemas-de-la-salud-en-el-cesar-es-alarmante-van-en-aumento-el-negocio-de-la-salud-maneja-muertes-en-el-cesar/>

administraciones municipales brindan el transporte escolar, pero este no es seguro, además de ello, al comenzar el año escolar las contrataciones de los docentes son muy demoradas y el inicio de clases se da en marzo o abril, afectando la calidad y tiempo escolar de estudio; en la mayoría de corregimientos y veredas los niños reciben sus clases al aire libre porque no cuentan con una planta física óptima, quedando expuestos al sol y a la lluvia en época de invierno.¹³¹

En algunos municipios existe deserción escolar por las necesidades de los hogares y en ocasiones los menores asumen de rol de jefes de hogar y les toca trabajar, un ejemplo de esto es en el municipio de la Paz, donde un sector importante de la economía local se mueve alrededor del comercio ilegal de combustible proveniente de la República de Venezuela, es allí donde se encuentra a menores que tienen la condición de desplazados transportando, distribuyendo y comercializando la gasolina, encontrando esta actividad como fuente de ingresos, lo cual hace que no sea atractivo ir a los colegios, situación que no ha podido ser subsanada con los diversos planes y programas para población desplazada que tiene la administración municipal.¹³²

En Vivienda la mayoría de los municipios plantean programas para el acceso de la población en general y allí se incluye un porcentaje (10%) para la población desplazada, las demás se entregan a la población vulnerable, pero esto es abiertamente insuficiente. No obstante, en el municipio de Valledupar a través del programa presidencial de las Cien Mil Viviendas, se estableció que el 58% de las viviendas se destinaran para la población víctima del conflicto armado y el 42% restante se asignaran a la población vulnerable, pero por la gran demanda de familias desplazadas que habitan el mencionado municipio, la entidad territorial a través del Alcalde tuvo que disponer que el 98.9% se asignaran a la población víctima del conflicto armado.¹³³

Dentro de las dificultades que se observan en la mayoría de los municipios es la falta de voluntad política para el avance y ejecución de programas de vivienda para la población desplazada, muchos argumentan la falta de recursos y de terrenos para iniciar los proyectos. Otra problemática es la gran demanda de vivienda que existe en municipios como Valledupar, La Paz, Pueblo Bello, Agustín Codazzi, Becerril y La Jagua de Ibirico, donde gran parte de la población desplazada habita en invasiones desde ya hace

131 Informe de Riesgo 024 de 2012 Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

132 Ibídem.

133 Informe rendido por la Secretaría de gobierno del Municipio de Valledupar a la Defensoría del Pueblo Regional Cesar mediante oficio de fecha 12 de septiembre de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

tiempo, y la atención por parte de las administraciones municipales es muy precaria en este tema.

La ayuda humanitaria inmediata esta insertada como esencial y prioritaria con su entrega una vez sea requerida, para hacer efectiva esta obligación las entidades territoriales en su mayoría han dispuesto presupuesto y suscrito contratos para el suministro de albergue y alimentación para la población desplazada, las dificultades encontradas se tiene que la mayoría de los municipios no cuentan con albergues, esta atención es precaria ya que en muchas ocasiones el contrato se termina antes del tiempo pactado por haberse gastado el presupuesto dispuesto para la atención de la población desplazada, como consecuencia de ello justifican que no es posible atender a las personas que lleguen al municipio desplazados y de esta forma dilatan y se eximen de la responsabilidad legal que tienen de brindar la atención. Por otra parte, al revisar la gestión por componentes se observa:

3.2. Registro

La población víctima se está demorando en recibir la respuesta sobre la inclusión o no en el RUV, la UARIV no cumple en la mayoría de los casos con los tiempos estipulados en la Ley 1448 de 2011, se demoran excesivamente para dar respuesta y en algunos casos llega, incluso, al año. No se están incluyendo con facilidad los delitos diferentes al desplazamiento forzado posteriores a la desmovilización de las Autodefensas. Las personas para lograr ser incluidas en estos casos, deben realizar un derecho de petición y presentar una acción de tutela.¹³⁴

En algunos municipios las víctimas se quejan de la labor realizada por las personerías, ya que estos entes realizan la toma de declaraciones a conveniencia, como requisito para acceder; aunque se menciona por las comunidades que existe un sesgo político: si el declarante no es afín a un grupo político local les es negado el derecho a declarar, además, que si realizan jornadas de tomas de declaraciones es con el fin de conseguir votos para las próximas elecciones.

Por otro lado, varias personerías del departamento se han quejado que radican las declaraciones en la Unidad de Víctimas pero estas nunca aparecen, este mismo caso ha ocurrido en la Defensoría, en especial con las víctimas de una jornada de atención de delitos de violencia sexual, a lo cual la sede regional le está realizando seguimiento.

.....
134 Oficio DPRCES – 6005 –0192 -0 de fecha 27 enero de 2015, Reiteración Valoración Declaraciones.

En cuanto a la Procuraduría Regional es de resaltar que los funcionarios, aun cuando la víctima llega con el desprendible que demuestra la toma de la declaración realizada en la misma entidad, le piden a las personas que realicen nuevamente la declaración, aun cuando no se debe tomar dos veces la declaración por el mismo hecho, debido a que estas no se encuentra en el RUV, ni radicado el recibido en la unidad.

Las resoluciones de no inclusión en la respuesta a profundidad aparecen con errores de la información narrada por la víctima, caso concreto, una víctima declara homicidio y le llega una resolución con valoración del hecho de minas antipersona.

3.3. Ayuda humanitaria

El proceso de las ayudas humanitarias en el Cesar se dilata constantemente, en promedio se están demorando un año para entregarlas, ya que las personas a los 3 meses luego de recibida la ayuda humanitaria, debe realizar la solicitud y el estudio de la misma es de cinco meses, luego de dicho estudio a los tres o cuatro meses están desembolsando dicha ayuda.

Las víctimas se están quejando que les han reducido el valor de las ayudas en la mitad e incluso en la tercera o cuarta parte y esto se debe a que hasta 2014 la misma ayuda estaba dividida por competencias institucionales: la ayuda para alimentación y manutención es dada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y en las que incluyen el arriendo son desembolsadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en ocasiones cada una se demora de manera independiente hasta un año para ser entregadas.

En el departamento del Cesar, no había posibilidad de albergues para las personas en situación de desplazamiento que lo necesitasen, a 2014 no se habían construido a pesar de existir jurisprudencia a nivel nacional que obliga a los entes municipales a crearlos, lo que hacen varios entes territoriales es realizar contratos con hoteles que tienen un cupo por el valor del contrato y en el momento de redactar este estudio no daban abasto para atender a las personas afectadas por este hecho victimizante; cuando sucede un desplazamiento individual los entes territoriales no están en la capacidad de atender el hogar que llega desplazado, los municipios con aducir la categoría en la que se encuentran quieren salvar su responsabilidad y ocultar su incumplimiento.

Existe desinformación acerca de los turnos asignados para ayuda humanitaria de transición, el ICBF no está reconociendo las excepciones en los casos de los hogares que tienen más de 10 años de estar incluidos en el Registro.

La Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presenta limitaciones para coordinar el Snariv en el Cesar, aludiendo que ellos son solo articuladores más nos los encargados de garantizar la política pública de atención a víctimas.

3.4. Indemnizaciones

Conviene recordar, que la Indemnización Administrativa es solo uno de los componentes de la Reparación Integral, pero tiende a ser la oferta principal de la UARIV: en el departamento del Cesar en el año 2012 se entregaron por reparación un total de 20.822,6 giros, y en el año 2013 se entregaron 1.727,5 giros.

En el mes de noviembre de 2014 llegaron cerca de 3.000 cartas de indemnización de víctimas, muchas de ellas por el delito de desplazamiento forzado, esta indemnización en el caso del desplazamiento, 17 salarios mínimos mensuales vigentes, es dividido entre todas las personas del núcleo familiar inicial en el momento de la declaración, lo cual se convierte en poco dinero, debido a que los grupos familiares ya se encuentran divididos, y en la actualidad se está negando la división a los grupos de familia a excepción de casos puntuales como el de las mujeres cabezas de hogar con niños, niñas y adolescentes menores de edad, las personas de la tercera edad y los discapacitados, sino cumplen con estos criterios no se realiza dicha separación de núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Un flagelo en la región, a pesar que el diligenciamiento del formato, a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se dejó solo a cargo del ministerio público, son los tramitadores, que siguen buscando la manera de incautar a las víctimas para tomar parte del dinero de la indemnización, esto porque las esperan a las afuera de la Unidad o del banco y les dicen que les agilizan los turnos en el mismo a cambio de un "apoyo" voluntario por parte de ellas. Se hacen capacitaciones a las víctimas informándoles sus derechos y que todos los trámites son gratuitos, pero estos tramitadores, que se creían iban a desaparecer con la ley actual, siguen apareciendo en los días críticos de entrega de indemnizaciones y de ayudas humanitarias.

3.5. Restitución de tierras

En la regional Cesar el proceso de restitución de tierras viene funcionando de manera muy lenta: al inicio del proceso se crearon muchas expectativas sobre la restitución de predios, en tanto que la Unidad de Restitución de Tierras recibió un total de aproximadamente 3.659 solicitudes de restitución, de estas a 877 se les inició el estudio

correspondiente, dando como resultado la inclusión de un poco más de 200 de estas solicitudes.

Luego de un tiempo se realizó cambio de los funcionarios encargados de este proceso, la directora entrante de la Unidad de Restitución de Tierras redujo la coordinación interinstitucional, en especial con la Defensoría del Pueblo, tomando decisiones que fueron valoradas de manera negativa por una parte de las víctimas, como fue que no se retomaron los avances hechos por el director saliente y se comenzó de cero, dejando de lado procesos de microfocalización y dedicándose solo a la parte de capacitación a las víctimas, en un ejercicio que no incluyó a la Defensoría Regional.

En la región del Cesar, hasta diciembre de 2014 se habían dado 11 sentencias de restituciones de predios a las víctimas, de las cuales 6 tenían medida de compensación en predios ubicados en el municipio de Aguachica; pero es de resaltar el inconformismo de las víctimas con esta decisión, porque afirman que los predios no cumplen con las características de los predios que tenían, además son terrenos recuperados por procesos de extinción de dominio de narcotráfico y las víctimas sienten que van a tener problemas de seguridad si entran en ellas, porque el narcotraficante dueño de las mismas vive en predios al frente de los adjudicados, y aún tiene poder e influencias en la zona.¹³⁵

Estas mismas víctimas a las que se les dio la sentencia de restitución a través de compensación se encuentran muy inconformes con el proceso de proyectos productivos, nunca fueron concertados con ellos de manera directa, se concentró solo en la entrega de herramientas para la labor del campo (palas y picos), el operador del proyecto no ejecuto todos los recursos asignados a estos proyectos productivos y por el contrario se apropió de estos dineros, situación que llevó a que las víctimas directamente afectadas presentaran denuncias ante las autoridades competentes.

Para 2014 en la URT Regional Cesar existía un coordinador encargado, quien por esta situación no asume compromisos y tiene un perfil centrado en la gestión por lo que se encontraba concentrado en demostrar las actividades realizadas por la entidad y no realizaba atención a la población.

.....
135 Encuentro Regional de Reclamantes de Tierra, realizado por la Defensoría del Pueblo, MAAP-OEA, Programa de Desarrollo y Paz del Cesar. Realizado en el mes de marzo de 2014.

3.6. Subsidios de vivienda

En el Cesar se había entregado 2014 cerca de 1.700 casas a la población víctima, de las cuales 900 se dan a través de los subsidios de vivienda y 800 a través de reubicación. Para la época se observaba que las casas no cumplían con las condiciones mínimas de habitabilidad para los estándares y condiciones climáticas de la región, las viviendas miden 65 metros cuadrados, distribuidos en 3 alcobas, cocina, sala-comedor, baño y área de labores.

La Defensoría Regional recibía continuas quejas por los procesos de vivienda inconclusos desde 2007, lo cual llevó a la Regional Cesar a realizar alianza con la Contraloría Departamental, a fin de recibir y recopilar la información sobre la situación de los proyectos, así como convocar a reuniones con las entidades del nivel nacional para identificar alternativas y así garantizar el acceso a la vivienda digna.

3.7. Salud

El Ministerio de Salud ha fijado la ejecución del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) en 17 departamentos del país, entre los cuales está incluido el Cesar. En el departamento se proyectó instalar 14 puntos móviles en los municipios del departamento y un punto fijo de atención en la ciudad de Valledupar para responder a este.

Hasta el momento se están conformando los equipos de profesionales y se ha realizado la presentación del programa a la vez que se ha capacitado a las víctimas y líderes. La manera en que se han solucionado hasta el momento las necesidades de atención psicosocial es a través de remisiones al sistema general de salud del municipio y del Departamento.

3.8. Educación

En el departamento del Cesar se facilitó el acceso a la educación superior a las víctimas a través de convenios, que en 2014 incluía tres instituciones: una del orden privado y dos estatales. Se habían asignado cupos a víctimas en la Universidad Popular del Cesar, con convocatoria específica para esta población, lo mismo que en el SENA y en la Fundación Universitaria del Área Andina.

No obstante, las víctimas se han venido quejado porque a todos los que aspiran a ingresar a la universidad se les cobra la inscripción, que en algunos casos supera los cien mil pesos, pero solo se asignan cupos a algunas personas, es limitado, no hay devolución de dicho dinero, y esto a las víctimas les parece vulneratorio porque es dinero con el que podrían solventar las necesidades básicas.

3.9. Seguridad

En el departamento para la época se mantenían las amenazas en contra de los miembros de las mesas de participación departamental y municipales. Igualmente se dan amenazas en contra de líderes de víctimas de la zona.

La Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas emitió el Informe de Riesgo N° 026 de 14, sobre inminencia en el municipio de San Diego, corregimiento de Media Luna por la presencia de la guerrilla de las FARC-EP, ya que han detonado artefactos explosivos, se han encontrado caletas con los mismos y se vienen presentando homicidios selectivos.

Las víctimas se encuentran desprotegidas en razón a que en los Comités de Justicia Transicional no se toman decisiones concretas, solo las entidades se limitan a asumir compromisos que no se cumplen. Una forma de evidenciarlo es que en el Cesar, se cuenta con un Protocolo Departamental de Prevención y Protección que no ha sido utilizado en ninguno de los subcomités que se han realizado con ocasión de amenazas a líderes.

3.10. Definición de la situación militar. Entrega de la libreta militar

El distrito militar realizó varias jornadas de entrega de libretas militares a víctimas del conflicto armado, pero en el proceso no dan la correcta información a las personas y cuando van a realizar el trámite se encuentran con que tienen que pagar las multas estipuladas, lo cual los desmotiva y deciden no seguir con el trámite, esto tendría menos deserción en el proceso si la información se diera de manera precisa.

Es casi una obligación que las víctimas realicen este proceso a través de las jornadas especiales, porque de lo contrario les dilatan la entrega de la libreta, llegando incluso a demorarse entre 8 y 12 meses, lo cual perjudica a las víctimas que necesitan este documento de manera inmediata. En el proceso además exigen a las personas

documentación no requerida según el protocolo, dificultando con esto el acceso de este derecho.

No existe un enfoque diferencial en la atención a las víctimas, ya que solo se da un trato especial si van en el marco de la jornada de atención, no se han dado jornadas de atención dirigidas a comunidades afrocolombianas e indígenas, que son varias en la zona, y que por su cosmovisión perciben este proceso de manera diferente.

Se presentan constantes casos de reclutamiento e incorporación a jóvenes hombres, aun cuando demuestran a las autoridades competentes su condición de víctima del conflicto armado interno, manifestando que esto no es algo importante y solo luego de muchos trámites y algún tiempo consiguen el desacuartelamiento.

4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

La participación de las víctimas en los procesos de política pública territorial no ha sido efectiva, toda vez que la política pública no se está cumpliendo, esto impide que las organizaciones puedan incidir en ella, no se les convoca para presentar los proyectos o programas que los beneficiaran, así como tampoco se les solicita recomendaciones.

En este sentido, en el departamento se observa un panorama con muchos claros oscuros, dado que formalmente existe una institucionalidad, pero la incidencia de las organizaciones no es significativa.

4.1. Dinámicas de la participación de las organizaciones de población desplazada

Con la expedición del Protocolo de Participación Efectiva se definieron los lineamientos y se estableció la Secretaría Técnica de las mesa en cabeza de la Defensoría Regional Cesar, la cual ejerció la labor de inscripción, lo que llevó a que se inscribieran: 11 organizaciones de víctimas nuevas; 15 organizaciones actas para participar por haberse inscrito el año 2012; 23 organizaciones de la Mesa Departamental de Población Desplazada; 50 delegados municipales y 4 Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV); la elección de representantes se realizó el 18 de julio de 2013.

Desde el rol como secretaria técnica de la Mesa Departamental de Participación efectiva, la Defensoría del Pueblo Regional Cesar acompañó a la Mesa en distintos escenarios de participación, con el acompañamiento de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ a través del programa Cercapaz.

La Defensoría del Pueblo Regional Cesar apoyó la sesión para la construcción del plan de trabajo de la mesa y su presentación ante la Gobernación del Cesar. La participación de las comunidades étnicas es minoritaria solo hay un representante por la comunidad afro y otro por los 9 pueblos indígenas que hacen presencia en el departamento.

Como Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de Participación efectiva, se acompañó la elaboración de propuestas para presentar en el Cabildo Abierto convocado por la Asamblea Departamental en conmemoración del Día Nacional por la Memoria y la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado.

En lo que respecta las organizaciones de población desplazada, son estas quienes mayor número de líderes tienen en espacios representativos, ya sea como coordinadores de las mesas municipal y departamental y representantes del comité de justicia transicional bien sea departamental o municipal. Con la expedición del protocolo de participación (Resolución 388 de 2013) se garantizó el acceso para que las víctimas de todos los hechos victimizantes pudiesen incidir en beneficio de su sector pero esto no ha sucedido.

Los líderes que vienen representando las mesas en el Cesar no gozan de buena imagen ante las entidades, en razón a que son percibidos por la institucionalidad de gobierno como no propositivos, que exageran en los valores cobrados por transporte y realizan múltiples exigencias para participar. En todo caso, es visible la necesidad de un fortalecimiento de las organizaciones de víctimas en materia de políticas públicas y el análisis de los problemas de restablecimiento, con el fin de facilitar que ellos pueden interponer posturas más detalladas frente a temas como la restitución de tierras, viviendas gratis, derechos étnicos en participación y los derechos y políticas para la población LGBTI.

Por último, es necesario mencionar que en el departamento no se han promovido escenarios de rendición de cuentas, el único espacio interinstitucional al que se convocó para que se rindiera informe de la atención a las víctimas fue el cabildo abierto concertado para el día 9 de abril de 2014, al cual no acudieron todas las entidades integrantes del SNARIV a nivel territorial.

En visitas a los municipios en el marco de la función misional de seguimiento a la implementación de la ley al derecho de participación efectiva, se logró el diálogo con los personeros municipales de la regional, allí se identificó la deficiencia de un lugar adecuado con las garantías requeridas para reuniones de las mesas municipales, se realizó seguimiento con visitas a terreno a los 18 municipios de competencia de la Regional, se indagó sobre el recurso asignado para el funcionamiento de las mesas de participación municipales, como respuesta se encontró que a la fecha los entes territoriales no habían hecho apropiación presupuestal para tal fin, esta falencia fue expresada por los integrantes de la Mesa Departamental de Participación el día 3 de julio del año 2014 en la ciudad de Riohacha en sesión conjunta de la Mesa de Cesar y Guajira en la que participó el Subdirector de Participación Nacional de la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas.¹³⁶

136 Acta N° 8 mesa de Participación e Informe rendido plenario Mesa de Participación.

5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Pese a la vigencia de la Ley 1448 de 2011, no existe claridad acerca de la financiación de las políticas de atención a población desplazada. Las diferentes entidades territoriales del Departamento del Cesar han incluido en sus planes de desarrollo municipal partidas presupuestales exclusivamente para la Atención de Víctimas y/o población desplazada, pero EN otros municipios en cambio estos rubros los asignan desde los programas destinados para la atención de la población vulnerable.

5.1. Asignación presupuestal

Los presupuestos de atención fueron ejecutados durante la vigencia 2012-2013 en diferentes programas y proyectos para la población desplazada (elaboración de planes de acción y caracterización de la población víctima, vivienda, generación de ingresos), según lo informado por algunos municipios lo presupuestado para el 2012 -2013-2014 fue ejecutado en un 100%¹³⁷, otros lograron ejecutar hasta un 80%¹³⁸.

Los municipios afirman que no recibieron dineros, ni nuevas fuentes de financiación, por ende, los recursos que invierten para el cumplimiento de sus obligaciones de la Ley 1448 de 2011 son en su mayoría fuentes propios (predial, industria y comercio, entre otros) y del Sistema General de Participación; es de aclarar que para la construcción de vivienda que benefician a la población en mención, en algunos municipios han recibido recursos del orden nacional.

Teniendo en cuenta la responsabilidad que tienen los entes territoriales en la atención de la población Desplazada, estos manifiestan que los presupuestos de los años 2012-2013 y 2014 han sufrido una variación en lo que tiene que ver con un aumento o crecimiento por año, asimismo algunos de estos han apropiado recursos para el apoyo y atención a víctimas de otros hechos victimizantes.

En lo que tiene que ver con la Ayuda Humanitaria inmediata los municipios de Valledupar, La Jagua de Ibirico, Manaure Balcón del Cesar, Becerril, La Paz, Bosconia,

137 Municipios que ejecutaron el 100% de los recursos según informe entregado a la Defensoría son San Martín, Manaure Balcón del Cesar, La Paz; El Copey.

138 Municipios que aprobaron el 80% de los recursos según informe entregado a la Defensoría son: Chiriguán; Astrea; La Gloria; La Jagua de Ibirico.

Astrea, Pailitas, Pelaya, Curumaní y la Gobernación del Cesar, incluyeron estas partidas dentro del presupuesto de atención y asistencia a población víctima¹³⁹, para la entrega de las ayudas las realizan a través de un operador privado que contratan, el cual hace las entregas en la medida que esté vigente el contrato, pero no cuentan con albergues, esta situación depende de la voluntad política de los mandatarios, tal es el caso del municipio de Chiriguana que a la fecha de este informe no contaba con un proyecto o programa con el cual se haga efectiva la entrega de la ayuda inmediata, debido a esta situación la UARIV brindó asesoría técnica sobre el tema para poder dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 63 de la Ley 1448.

6. ESTUDIO ESPECIAL. SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA Y EL PUEBLO YUKPA EN LA SERRANÍA DEL PERIJÁ Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS

En el marco del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004, y su respectivo Auto de seguimiento 004 de 2009, concretamente lo relacionado con la formulación e implementación de Planes de Salvaguarda Étnica, los Pueblos Indígenas de esta región como son el Pueblo Arhuaco, Kankuamo, Wiwa, Kogui (Sierra Nevada de Santa Marta) y el Pueblo Yukpa (Serranía del Perijá), vienen adelantando acciones frente a este proceso sobre la construcción de un diagnóstico, a partir de los cuales se elaboran unos lineamientos estratégicos sobre políticas públicas específicas como lo son: 1. Protección Territorial; 2. Fortalecimiento Sociocultural; 3. Gobierno Propio-Autonomía; 4. Restablecimiento y Garantías de Derechos Humanos-Colectivos e Individuales de los Pueblos Indígenas.

6.1. Situación de derechos humanos

Algo en particular en que se han centrado estos cuatro pueblos Indígenas de la Sierra Nevada, desde el derecho propio han sido dos mandatos principales: a) Declarar a la Sierra Nevada de Santa Marta Territorio Sagrado; b) Reconocimiento de las Concepciones Ancestrales de los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada.

Pueblo Kankuamo

Este pueblo se encuentra ubicado en la Sierra Nevada de Santa Marta, en Jurisdicción del Municipio de Valledupar- Departamento del Cesar, Resguardo Kankuamo, Organización Indígena Kankuama (OIK).

El Pueblo Kankuamo, de acuerdo con su situación evidenciada por la Corte Constitucional al referirse a las graves y profundas afectaciones en el marco del conflicto armado interno colombiano, *"El Pueblo Kankuamo ha sido quizás el más golpeado de los 4 pueblos de la Sierra Nevada por la violencia del conflicto armado. Las guerrillas y los grupos paramilitares han causado asesinatos selectivos, masacres, desapariciones, hostigamientos por parte de las Fuerzas Armadas y otros Agentes Estatales"*¹⁴⁰.

139 Informe rendido por los entes territoriales a la Defensoría del Pueblo Regional Cesar y Proceso de Rendición de Cuentas de los Municipios.

140 Resolución Defensorial 24 sobre "Situación de los Derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá". Bogotá, D.C., 18 de septiembre de 2002.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En este escenario de vulneraciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, da cuenta de la dramática situación que han afrontado estos pueblos indígenas. Con la llegada de los Paramilitares a la región en el año de 1996 la organización comenzó a registrar un cuadro de violaciones graves, sistemáticas y deliberadas de Derechos Humanos, sumado a serias infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estas violaciones tuvieron un impacto negativo entre los miembros de la comunidad, pero también, de manera explícita, en la dirigencia de la Organización Indígena Kankuama.

Al respeto, cabe señalar que en el marco del conflicto armado interno, cuatro cabildantes indígenas fueron asesinados. La misma suerte corrieron; Mamos, Líderes y Defensores de Derechos Humanos. Así lo evidencia el libro elaborado por la Organización Indígena Kankuama llamado Hoja de Cruz.

A pesar de la disminución de los hechos vulneratorios como masacres y asesinatos, como resultado de la variación de las prácticas bélicas de actores armados ilegales en la zona y la continuación de dinámicas de violencia exacerbada mediante otras modalidades como detenciones masivas, desplazamiento forzado y asesinatos selectivos han persistido a la fecha.

El Pueblo Kankuamo ha sufrido los estragos del encuentro de dos culturas con visiones de vida y desarrollo distintos, que han afectado el ejercicio del Gobierno Interno. Es por ello que en reflexiones internas los mayores reiteran las conclusiones de la Corte Constitucional, según la cual, un factor común para los pueblos indígenas es el "irrespeto reiterado a las autoridades tradicionales indígenas, por parte de los actores armados ilegales y, en ocasiones por miembros de la Fuerza Pública".

Es notorio en el Pueblo Kankuamo, el debilitamiento de lugares y sitios sagrados vitales para el ejercicio del gobierno propio, como los centros de reuniones, los espacios comunitarios, oficinas del Cabildo y las Teroarikas, con todos los elementos necesarios para su funcionamiento (leña, materiales tradicionales Tumas, Ayu). Lo anterior, trae como consecuencia la no realización de trabajos tradicionales, colectivos, familiares y personales que contribuyen a armonizar, equilibrar y ejercer el Gobierno interno.

Al interior del Pueblo Kankuamo se ha avanzado en la recuperación y mantenimiento del Gobierno Propio y su ejercicio. Sin embargo, la apuesta por parte de la institucionalidad estatal ha sido poco efectiva; incluso han contribuido a debilitarlo, ejemplo de ello, es la negativa de la Secretaría de Educación Municipal, para que se implemente el Modelo

Educativo Propio del Pueblo Kankuamo, así como la imposición de otras figuras de autoridad que se superponen a las autoridades propias.

Otra situación que está afectando al Pueblo Kankuamo es el censo que se aplica para la transferencia de los recursos del Sistema General de Participación. Al Pueblo Kankuamo se le siguen transfiriendo recursos por aproximadamente 7.500 miembros, a pesar de los censos actualizados realizados por la Organización Indígena OIK.

En este proceso la formulación del Plan Salvaguardas del Pueblo Kankuamo es el que se encuentra más avanzado en la construcción de su propuesta: las comunidades han realizado mesas de trabajo con las diferentes instituciones en cada ciudad y Departamento donde se encuentra la población indígena kankuama desplazada y se está adelantando la etapa de concertación de dicha propuesta con la Institucionalidad.

La participación de la comunidad indígena kankuama ha sido efectiva en su proceso interno de formulación, pero es preocupante que las instituciones responsables de la atención simplemente se limitan a ofrecer la oferta disponible y no tienen la capacidad de respuesta a la construcción de políticas públicas con ese enfoque diferencial étnico.

La Institucionalidad empezando por sus funcionarios requiere de todo un fortalecimiento, frente a estas herramientas jurídicas ya que para que haya una Implementación con bases claras falta mucho por construir y hay un desgaste de las organizaciones, la debilidad radica en la rotación de los funcionarios. En este proceso el Pueblo Kankuamo han capacitado a los funcionarios de las diferentes Instituciones, sobre lo que es el Plan Salvaguarda y todo el Auto 004, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo Regional Cesar, para poder establecer un diálogo de concertación y aun así, ha sido difícil el entendimiento para que haya respuestas claras y efectivas.

El Ministerio del Interior como garante y responsable directo de este proceso, no ha logrado establecer unas líneas de compromisos con las organizaciones porque siempre hay una excusa, frente a los recursos, primero que la Ley de garantías y después que el cambio de Gobierno nacional, y todo esto ha causado traumas en el proceso y las comunidades se programan y después les quedan mal, hoy expresan que de que sirve haber trabajado tanto un Plan tan bien pensado, para que quede en el papel y no se consoliden compromisos por parte de la institucionalidad, falta mucha voluntad política y responsabilidad frente a la adecuación institucional para el cumplimiento de estas órdenes jurídicas.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

El Pueblo Kankuamo, siendo un pueblo con muchas violaciones de Derechos Humanos, viene aun siendo señalado y estigmatizado, en lo corrido de este año se han dado casos de asesinatos de mujeres kankuamas lideresas y otras que se encuentran fuera de su territorio (desplazadas), casos que quedan en la impunidad ya que no se dan respuestas por parte de los entes investigativos.

Por otro lado, siguen siendo amenazados algunos líderes, y la problemática del territorio continúa ya que por la cercanía de este resguardo a la parte urbana del municipio de Valledupar, esta zona se ha convertido en atracción turística y esto ha ocasionado que se presente en el resguardo problemáticas como la prostitución, consumo de alucinógenos en los jóvenes, hurtos y deterioro del medio ambiente, todo esto está vulnerando los principios de autonomía, autodeterminación del gobierno propio del pueblo indígena kankuamo, porque no hay concertación de las actividades que se realizan por parte de las autoridades municipales en el territorio con las autoridades indígenas.

Además, están latentes las amenazas de megaproyectos que afectan en general al territorio.

Pueblo Wiwa

Habitan en la Sierra Nevada de Santa Marta, en los departamentos de Cesar, La Guajira y Magdalena, comparten el territorio con los resguardos Kogui y Arhuaco. Algunos de sus principales asentamientos se localizan entre la cuenca media-alta del río Ranchería y el río Cesar y Badillo. Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco. Organización Indígena Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT).

Actualmente se encuentran en la etapa de la propuesta de construcción del Plan Salvaguardas (diagnóstico y líneas de acción), está programada la realización de dos encuentros (talleres de recopilación de información), más uno con las comunidades desplazadas residentes en el Departamento de La Guajira (Riohacha) y otra en el territorio para consolidar su propuesta en la Comunidad de Arimaka jurisdicción del municipio de Dibulla.

Teniendo en cuenta los avances que ha tenido el Pueblo Kankuamo en el proceso de socialización y concertación con las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (que a nivel territorial no dan aplicación al enfoque diferencial étnico), por ello, se corre el riesgo de que el proceso se trunque porque la institucionalidad no ha hecho la adecuación institucional para brindar las respuestas a las propuestas presentadas, además de avanzar a la construcción de políticas públicas con enfoque diferencial étnico.

El día 4 de febrero del 2005 al Pueblo Wiwa le otorgaron medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde ese momento y a la fecha la dinámica del conflicto armado que se vive en el territorio Wiwa cambió de estrategia y modalidad, aunque el conflicto aún no cesa, pese de los cuatros mandatos emitidos desde esa época por la CIDH al Estado colombiano.

La situación actual de Derechos Humanos es preocupante aun debido a que se viene presentando presencia de grupos al margen de la ley en algunas zonas del territorio, amenazas por megaproyectos, amenazas a líderes, la preocupante situación en salud y la falta de protección del gobierno en las respuestas a los compromisos planteados en el marco del seguimiento de las medidas cautelares de la CIDH.

En atención al compromiso adquirido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de la reunión de seguimiento y concertación de las medidas cautelares llevada a cabo el 11 de abril de 2014 en el municipio de San Juan del Cesar, se logró acceso a información remitida por la Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social, que mediante oficio 201421100974771 del 8 de julio de 2014 (recibido el 29 de julio de 2014), informa respecto de los casos de leishmaniasis y el mal de Chagas que se presentaron dentro de la comunidad Wiwa en los departamentos de La Guajira, Magdalena y Cesar.

En el mencionado oficio, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó lo siguiente:

- a) El Ministerio de Salud y Protección Social realizó acciones a través de las Secretarías de Salud de los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena.
- b) Al departamento de la Guajira través de la Resolución 4903 del 2014, se giró transferencias por el valor de \$55.214.424 millones de pesos, para ser usados en la primera fase de Diagnóstico y acciones de Promoción y Prevención de la enfermedad de Chagas.
- c) Informaba que estaba en trámite la asignación de \$28.296.020 millones de pesos para realizar acciones con enfoque diferencial con la población indígena. Además, se habían girado \$12.126.676 y estaba pendiente la asignación de \$13.122.032 adicionales, para cofinanciar acciones referidas a la promoción, prevención y control del Chagas con la población indígena que habita en estos territorios.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Cabe resaltar que la operación del presupuesto y las acciones son competencias de las Secretarías de Salud departamentales de acuerdo a la Ley 715, acciones que se puedan concertar en conjunto con el pueblo indígena.

Según reporte a este Ministerio por parte de la DTS de La Guajira, estas acciones se vienen ejecutando por medio de convenio interadministrativo con el pueblo Wiwa para el 2014.

En la reunión nacional para formular el Plan Estratégico para la Promoción, Prevención y Control de la Leishmaniasis y la Enfermedad de Chagas, realizada entre los días 16 y 18 de junio de 2014, donde participaron dichos departamentos, el doctor José Ricardo Bonivento, profesional especializado y coordinador de salud ambiental y ETV del departamento de La Guajira, presentó el informe relacionado con el Proyecto para la Promoción y Prevención y Control de la enfermedad de Chagas, ejecutado con las organizaciones indígenas Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tairona, Resguardo indígena Kogui-Malayo-Arauako de la Sierra Nevada de Santa Marta, en Convenio de Cooperación y Asociación 034 del 24 de septiembre de 2013 al 25 de octubre de 2013.

En dicho momento se enunciaron las siguientes acciones del Proyecto para la Promoción y Prevención y Control de la Enfermedad de Chagas:

- Se capacitaron 53 técnicos de ETV de La Guajira, Magdalena, Cesar, Antioquia, Arauca, San Andrés, en diagnóstico parasitológico, vigilancia epidemiológica, y control vectorial.
- Se capacitaron 46 bacteriólogos de La Guajira, Antioquia, Arauca, San Andrés y otros, en diagnóstico parasitológico, serológico y de vigilancia epidemiológica.
- Se capacitaron 42 médicos de La Guajira, Cesar, Antioquia, Arauca, San Andrés, en fundamentos del diagnóstico parasitológicos y serológicos, atención integral de casos de vigilancia epidemiológica.
- Se realizó práctica de diagnóstico de intensidad de la transmisión de la enfermedad de Chagas en la vereda Curazao corregimiento de la Junta del municipio de San Juan del Cesar, que incluyó la cero-prevalencia, entomología y control de vectores y reservorios. Además están pendientes de la confirmación de estos casos y su notificación oficial en el SIVIGILA.

- Se adelantó verificación de la contratación de personal para las acciones de prevención y control de las Enfermedades Transmitidas por Vectores (ETV), en dichos departamentos, la canalización de los mismos a los servicios de salud y/o garantía del uso de pruebas de diagnóstico; así como la verificación de acciones de la estrategia de entornos saludables; la verificación de la ejecución de acciones el control vectorial con insecticidas; la verificación de la oportunidad y calidad del tratamiento recibido, esquemas, prescripción, dispensación y seguimiento a los casos Confirmados en la comunidad.
- En relación con la sugerencia de los pueblos indígenas de crear un centro de laboratorio diferencial para esta población, lamentamos informarle que no es competencia de este Ministerio, la creación de dicho laboratorio, considerando además que ya existen los laboratorios de referencia, a cargo del asegurador que se encarga de las acciones mencionadas en su petición.

Son estos algunos de los avances que en el tema de salud se ha adelantado con el Pueblo Wiwa, con una de su principales problemáticas como es el tema de la salud.

Pero estos adelantos están enmarcados desde los compromisos pactados en el marco de las medidas cautelares, asignadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Otra situación que se viene presentando en este pueblo indígena son las afectaciones culturales y espirituales ya que por las diferentes profanaciones a los sitios sagrados por parte de los megaproyectos y otras actividades alrededor y dentro del territorio viene causando hechos agravantes a estas comunidades como fue la muerte de los 11 indígenas por un rayo en la comunidad de Kemakumake, jurisdicción del municipio de Guachaca-Magdalena. Esto expresado por sus autoridades Mayores (Mamos), quienes tiene la sabiduría para interpretar este mensaje de la madre naturaleza.

Pueblo Arhuako

El Pueblo Arhuaco (Ika o Ijka) estaba constituido en 2014 por unas 14.901 personas, ubicados en la vertiente occidental y suroriental de la Sierra Nevada de Santa Marta y es uno de los cuatro grupos Indígenas existentes allí (Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa).

El área geográfica de influencia de los Arhuacos, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, está conformado por Valledupar y Pueblo Bello en el departamento de Cesar y Fundación, Aracataca y Santa Marta en Magdalena.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En cuanto al Plan Salvaguarda, este se encontraba en 2014 en la etapa de socialización y concertación con la institucionalidad de gobierno; sin embargo, no existían respuestas concretas frente al ordenamiento territorial de este pueblo, situación que ha conllevado a la realización de espacios internos de las autoridades del pueblo Arhuako, dando como resultado la solicitud de un espacio de alto nivel en el territorio, que a inicios de 2015 no tenía una respuesta efectiva.

La participación de los pueblos ha sido efectiva en su proceso interno de formulación, pero en las respuestas institucionales vemos que no se avanza ya que solo les brindan la oferta establecida y no hay la capacidad de respuesta a la construcción de políticas públicas con ese enfoque diferencial étnico.

La institucionalidad estatal requiere fortalecimiento frente a estas herramientas jurídicas, para que haya una implementación con bases claras falta mucho por construir, además, hay desgaste de las organizaciones indígenas frente al Plan de Salvaguarda, los planes de reparación, entre otros, ya que no hay una adecuación institucional para afrontar las líneas de acción presentadas desde los pueblos, para que la gestión de gobierno cuente con enfoque diferencial, y para la fecha solo brindan la oferta institucional regular para grupos no étnicos.

La situación actual en Derechos Humanos del pueblo Arhuaco es la problemática territorial frente a la ocupación de sus sitios sagrados toda vez que expresan que esto viene causando afectaciones a la vida espiritual de este pueblo y solicitan que estos sean desocupados (caso cerro El Alguacil) y además las afectaciones causadas en su territorio ancestral por el Proyecto Ruta del Sol (Construcción de Doble Calzada-Valledupar – Bosconia – Ye de Ciénaga, Carretera Actual, frente a este proyecto adelanta un proceso de consulta previa con los cuatro pueblos indígenas a través del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta, que está en proceso de presentación de propuesta de plan de Manejo de impactos ambientales y su protocolización, donde no ha sido fácil el entendimiento de las dos visiones. Además amenazas a líderes y un caso relevante de utilización de una niña indígena por el Ejército Nacional para sus intereses (queja en trámite).

Este pueblo viene consolidando un proceso de restitución de derechos territoriales desde lo interno y bajo la dirección de sus autoridades propias tradicionales (Mamos), por eso un “No” rotundo a la afectación y la recuperación de sus sitios sagrados que se encuentran dentro de la línea negra.

Pueblo Yukpa

Se encuentran ubicados en los municipios de la Paz-Cesar (tres resguardos El Coso-La Laguna- Cinco Caminos), en el municipio de Agustín Codazzi-Cesar (dos resguardos Iroka y Menkue), y en el Municipio de Becerril-Cesar (resguardo Sokorpa) todos ubicados en la Serranía del Perijá límites con la frontera de la República de Venezuela, en el departamento del Cesar. Organización Sekeimu aún sin una estructura organizativa concertada en el pueblo con los seis (6) resguardos.

En el marco del plan Salvaguarda este proceso se adelanta con el acompañamiento de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), se encuentra en la etapa de Construcción del Diagnóstico, para lo cual está a la espera de concertar fecha de un congreso del pueblo Yukpa, donde invitarán a la institucionalidad para presentar el documento propuesta.

El Pueblo Yukpa, ha venido trabajando en fortalecimiento de su proceso interno y la construcción de su plan de Salvaguarda ha sido un espacio de fortalecimiento propio muy interesante, en lo referente a territorio, autonomía, gobierno propio y cultura.

En lo referente a la concertación con el Ministerio del Interior, el acceso a los recursos no ha tenido celeridad necesaria y esto ha entorpecido el proceso y ha causado rupturas internas entre las comunidades y sus autoridades propias.

También preocupa la no adecuación institucional, para dar respuestas reales y efectivas con el enfoque diferencial, empezando por el componente de ordenamiento territorial, que es uno de los aspectos más relevantes para el pueblo Yukpa, que ha venido siendo priorizado desde la Mesa Nacional de Tierras y aun así no se establecen acciones efectivas por el ente responsable como lo es el Incoder.

Es por esto que preocupa que no hay respuestas efectivas para la realización de las propuestas del pueblo Yukpa, y lo que se oferta corresponde a los programas regulares que hoy ofertan las instituciones para la población no étnica.

Se requiere un replanteamiento desde las entidades del nivel nacional para cumplir con una implementación adecuada en la construcción de políticas públicas de acuerdo a la cosmovisión propia de los pueblos.

- **Comunidades negras**

Durante el 2015, en el marco del Seguimiento a la implementación del Auto 005 de 2009, se evidenció la situación de las comunidades negras del Cesar, permanecen desprotegidas, situación que se evidencia al identificar el aumento de factores subyacentes al conflicto como son la explotación minera, megaproyectos realizados sin la debida consulta previa.

Así mismo, se evidencia que el único proceso de caracterización territorial realizado por la Unidad para las Víctimas se hizo con la comunidad negra de Guacoche en jurisdicción del municipio de Valledupar, proceso en el que se desconoció la socialización del Auto 005, así como los lineamientos que allí se establecen para la caracterización económica y social, como para la caracterización del daño, la implementación de estas órdenes se hizo en el marco de la fase de consulta previa del proceso de reparación colectiva cuya medida más importante, como lo es la titulación colectiva del territorio ancestral, no estuvo garantizada al momento de protocolizar el plan de reparación colectivo de dicha comunidad.

Así las cosas, las comunidades afro continúan en el abandono estatal, en junio de 2015, la dirección de comunidades negras del Ministerio del Interior, asumió la responsabilidad de generar un escenario con las comunidades afro, y este nunca fue convocado.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la inclusión en el registro único de víctimas de comunidades negras, estas fueron víctimas de confinamiento hecho que no se encuentra establecido dentro de las categorías del Registro Único de Víctimas, lo que no permite conocer en la actualidad cuántas declaraciones por este hecho victimizante han sido incluidas, toda vez que solo se evidencian resultados para los otros hechos victimizantes. En su mayoría los otros hechos declarados por las comunidades afro son negados.

6.2. Balance del ejercicio del derecho a la participación

Desde las organizaciones indígenas y las comunidades afro se han venido socializando los decretos-Ley de reparación Nos. 4633 y 4635 2011, y durante 2014 esta labor ha consistido en una serie de actividades para dar a conocer y apropiarse de estos decretos, desde las bases internas de los pueblos, por eso la participación en escenarios ha sido restringida, además que la adecuación e implementación de dichos decretos aún no se consolida y sus organizaciones que están inscritas como víctimas y tienen sus representantes ante las mesas de víctimas; su participación no es efectiva en estos

escenarios debido a que allí solo se habla de la Ley 1448 y se desconocen los decretos-Ley que rigen para estos pueblos, además la representatividad es mínima con dos delegados (un afro y un indígena).

Estos no se sienten incluidos en estos espacios, ni dentro de los planes de acción municipal y departamental, hoy no se aplica el enfoque diferencial étnico y menos de manera integral, ya que debido a las políticas implementadas se encuentran sectorizadas y no de manera integral como es la visión propia de los pueblos y comunidades.

6.3. Estructura institucional para la atención a los pueblos indígenas

Todo se ha centrado en la construcción de sus planes de Salvaguarda y allí ligado se viene desarrollando la socialización del decreto ley en los pueblos indígenas, pero aún falta mucho más empoderamiento en las víctimas indígenas y afro de estos decretos.

El desconocimiento por los funcionarios de los marcos de obligaciones territoriales, también es un factor que incide en la participación efectiva de las víctimas desde el enfoque diferencial.

La incorporación en el Registro Único de Víctimas facilita el reconocimiento de los derechos de las víctimas y posibilita el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral, contempladas en estos decretos especiales.

Para el caso de los grupos étnicos, el registro debe contener un componente étnico especial, es decir un procedimiento diferenciado y específico donde se indiquen, además de su pertenencia étnica, las violaciones a sus víctimas y comunidades, su ubicación y las variables de la caracterización de daños y afectaciones étnicos-territoriales.

A diferencia del ingreso de las víctimas individualmente consideradas al RUV, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ha venido realizando el ingreso de sujetos colectivos al registro a través de un mecanismo de oferta y demanda creado para estos efectos, el cual ha sido concebido sin consulta con los órganos de control encargados de este proceso y que podían generar restricciones al principio de igualdad. Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo a través de la delegada para indígenas y minorías étnicas, ya implementó el formulario de toma de declaración para la reparación colectiva de grupos étnicos.

Este ejercicio ya viene desarrollando su aplicación, de este documento de reparación Colectiva en el Pueblo Kankuamo y se encuentran priorizadas otras organizaciones y comunidades afros e indígenas en esta región del Cesar.

Debilidad de las instancias territoriales de formulación y seguimiento a las políticas territoriales

Con las organizaciones indígenas se han constituido unas mesas de concertación de políticas pública, con algunos pueblos indígenas, (Kankuamo y Yukpa) pero no se dan los avances necesarios frente a la aplicación de los lineamientos planteados por los pueblos indígenas, en estos espacios, los planes no se hacen efectivos en acciones de manera integral ni con enfoque diferencial.

Coordinación nación/nación y nación/territorio y territorio-territorio para la operación de las políticas de atención con enfoque diferencial étnico.

No hay una coordinación en lo de nación/territorio, ni territorio/territorio y esta descoordinación desarticula los procesos, ya que los avances del nivel nacional que se viene deliberando en los espacios propios de los pueblos o sus organizaciones no aterrizan en lo regional y no se da un proceso de coordinación Interinstitucional desde la construcción de políticas públicas con el enfoque diferencial étnico, ya que desde lo institucional todo se maneja por sectoriales y es otro factor que incide en la descoordinación frente a respuestas reales y efectivas de los Planes de Acción Territoriales con el Enfoque Étnico.

En el ejercicio que se viene realizando en el marco del plan Salvaguarda de la concertación de las propuesta planteadas por el pueblo Kankuamo, y la institucionalidad no se ven estrategias que conlleven a creación de planes integrales de manera adecuada ya que solo se sujetan a su oferta institucional y no van más allá, donde se consoliden acciones efectivas que se conviertan en políticas públicas, con el enfoque diferencial étnico, desde las propias propuestas de los pueblos y comunidades Indígenas.

Frente al tema de la protección de los derechos territoriales en el marco del Decreto 4633 de 2011, fue dictada una medida cautelar al Pueblo Yukpa, resguardo Menkue, pero que a pesar de esto, no hay cumplimiento frente a esta. Deben implementar un Plan de Acción Integral para atender la situación indigna de la comunidad –término de dos meses-. Responsables, Alcalde de Agustín Codazzi y Gobernación del Cesar, pero hasta inicios de 2015 no habían acciones concretas y menos de manera coordinada.

7. ANÁLISIS DE COYUNTURA. CRISIS HUMANITARIA EN LA FRONTERA CON VENEZUELA DE 2015

El departamento del Cesar limita por el norte con los departamentos de Magdalena y La Guajira, por el oriente y el sur con los Santanderes y tiene una frontera natural con la República de Venezuela delimitada por la Serranía del Perijá.

Los municipios de frontera son: Manaure Balcón del Cesar, La Paz Robles, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y Curumaní, como se puede ver la frontera está marcada y claramente dividida por la serranía del Perijá estructura montañosa que complejiza la consolidación e interacción entre los habitantes de la zona de lado y lado de la frontera, con excepción de los actores armados y grupos étnicos.

Gráfico 1. Zona de frontera del Cesar con Venezuela



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. 2002.

Teniendo en cuenta este contexto y la ubicación geográfica del departamento la movilidad en la frontera entre los dos países es poca, la importancia de la Serranía del Perijá radica en que conecta el nororiente del Cesar y sur de La Guajira con Venezuela, hay presencia de los grupos armados los cuales aprovechan la ubicación estratégica para realizar actividades ilegales como la siembra de cultivos ilícitos, contrabando de combustible, tráfico de armas, pasando por las zonas rurales de los municipios

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

fronterizos, actualmente se está presentando el contrabando de ganado el cual es traído al país por trochas sobre la serranía desde el país vecino, las autoridades han detectado la aparición de bandas posdesmovilización asociadas al narcotráfico y microtráfico. A pesar de que los indígenas Yukpas son un pueblo binacional cruzan la frontera por los asentamientos de la Misión y Sicacao en el resguardo Sokorpa, estos se encuentran constantemente en riesgo por la presencia de los actores armados.

En el mes de agosto de 2015 el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, decretó el Estado de Excepción en la frontera del Estado del Táchira, municipios fronterizos con el departamento de Norte de Santander en nuestro país. La Guardia y el Ejército venezolano desarrollaron operaciones de desalojo de asentamientos humanos, considerados barrios de invasión en los municipios de San Antonio, algunos de los bienes inmuebles con asentamiento humano de nuestros connacionales fueron marcados con las letras "D" "R" e "I" (Derribar, Revisar e Identificados), y muchos de ellos derribados según su denuncia.

Como consecuencia de la operación los connacionales iniciaron movilizaciones masivas para retornar al territorio nacional utilizando trochas de control oficial venezolano, pues desean con ello evitar retenciones ilegales, maltrato físico que se suscitan en las deportaciones.

El impacto ha venido siendo concentrado en el municipio de Villa del Rosario (Norte de Santander); sin embargo, con el pasar del tiempo la Defensoría tuvo conocimiento de que el escenario se extendió en los senderos fronterizos del departamento del Cesar e incluidos sus municipios fronterizos, lugares a los que con esfuerzo muchos de ellos lograron llegar.

7.1. Gestiones defensoriales

Una vez conocida la situación del cierre de frontera la Defensoría del Pueblo Regional Cesar asumió las directrices del nivel nacional y el resultado de la gestión fue la siguiente:

- El equipo de defensores comunitarios de la Regional Cesar, se desplazó a realizar monitoreo a los municipios fronterizos de Chiriguana, Curumaní, La Jagua de Ibirico, Becerril, Agustín Codazzi, La Paz y Manaure, de igual forma se visitaron las prisiones de los municipios mencionados anteriormente, en las cuales se indagó si tenían conocimiento de la llegada de compatriotas a estas localidades.
- La respuesta a la indagación no fue positiva, ante esta situación se reunieron con los Secretarios de Gobierno, con el fin de dialogar sobre el tema y advertir de la importancia de que cada ente territorial debía prepararse para brindar la atención humanitaria integral a las familias retornadas o deportadas, coincidiendo en

responder que no habían contemplado la posibilidad de la llegada de estas personas a sus territorios, por lo que se les recomendó prepararse para tal fin.

El equipo de defensores comunitarios se reunió en cada municipio con líderes, juntas de acción comunal y organizaciones de víctimas de población desplazada, informando el objetivo de nuestra misión.

- El equipo de atención especializada comenzó a tener conocimiento de la llegada de colombianos a los municipios fronterizos procedentes de la República de Venezuela, por lo que se procede a atenderlos y a entrevistarse con cada uno de los afectados, sensibilizando sobre la labor institucional que tiene la Defensoría del Pueblo; asimismo se reciben quejas sobre la violación de derechos humanos que sufrieron.

Ante la situación encontrada, la Defensoría del Pueblo Regional Cesar, con el ánimo de establecer una ruta para la atención a las víctimas, emitió las siguientes recomendaciones a los gobiernos de los municipios fronterizos:

- Convocar a las instituciones civiles y militares, organismos de socorro, entre otros, con el fin de hacer frente a esta situación humanitaria.
- Disponer la capacidad institucional, con planes de contingencia, que permitieran brindar una atención de urgencia teniendo en cuenta el enfoque diferencial.
- Remitir a los deportados o retornados a las oficinas de las prisiones para el respectivo registro que adelanta la Defensoría del Pueblo.
- Dar cumplimiento a la Circular 65 de fecha 30 de agosto de 2015, emitida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

7.2. Situación de derechos de los colombianos deportados y que regresaron

Una vez terminada la misión de verificación se hizo visible el siguiente contexto:

- Las entidades territoriales no se encontraban preparadas para brindar atención a las personas que llegaban a sus municipios, no existía claridad sobre las rutas de atención, no cuentan con albergues, manifestando que no existen recursos para tal fin.
- Se presentan casos de desintegración familiar. Muchos padres se encontraban en esta región en diligencias personales y al darse el cierre de la frontera sus

hijos quedaron en Venezuela. Existen padres que fueron sacados por la guardia venezolana y no tuvieron la oportunidad de traérselos con ellos.

- Llegaron menores que son nacidos y registrados en Venezuela, sin documentos colombianos, otros menores han sido registrados en el consulado venezolano, pero al consultarlos en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no aparecen, lo que dificulta cualquier trámite que pretendan realizar.
- Personas que cruzaron la frontera por las trochas y no fueron registrados por Migración Colombia.
- La mayoría de las personas encontradas hicieron su retorno de forma voluntaria, y se encuentran ubicadas donde familiares, lo que ha generado un hacinamiento en las viviendas, teniendo que dormir en los patios, cambuches, por lo que son núcleos numerosos y la situación económica es precaria.
- Se tuvo conocimiento de niños que llegaron enfermos; la Defensoría Regional intervino ante las Secretarías de Salud municipal para que se les brindara atención, igualmente se recomendó realizar campañas de vacunación con el fin de evitar epidemias, para las mujeres embarazadas se buscó priorización en la atención en salud con el fin de mantener sus controles prenatales y de igual forma, garantizar la atención a personas que se encontraban en seguimiento médico en Venezuela para que se lo continúen en nuestro país.
- Algunos núcleos familiares llegaron a vivir en asentamientos humanos o barrios de invasión.
- Han llegado personas que son víctimas del conflicto armado, las que se encuentran incluidas en el RUV, fueron remitidas a la UARIV, para lo de su competencia. Existen personas que aún no han declarado y que solicitaban a esta agencia la recepción de la misma, por considerar que han sido víctimas del flagelo de la violencia interna en Colombia, y que desafortunadamente fueron desarraigadas de sus territorios, optando por salir del país hacia Venezuela, con la triste suerte de hoy ser retornados o deportados por la crisis diplomática que ha enfrentado a las dos naciones.

Una vez conocido este escenario, surge una serie de dudas acerca de la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales no solo para atender la crisis, sino fijar medidas para el restablecimiento de derechos de estas comunidades más allá de la emergencia acaecida en el segundo semestre de 2015.

SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA RIVERA DEL RÍO MAGDALENA EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

Por: Einer Assnar López Díaz

El departamento del Magdalena se ha caracterizado en la historia del país como uno de los peores en cuanto al cumplimiento de metas, satisfacción de necesidades de la población y niveles de cobertura en áreas de interés nacional¹⁴¹.

Y en materia de atención a la población víctima del conflicto armado, la situación no es diferente, ya que, después de realizar un recorrido inicial de reconocimiento a los municipios asignados¹⁴², se evidencia la carencia de procesos consolidados que le permitan construir indicadores de gestión y cumplir adecuadamente con las necesidades de la población víctima de su municipio.

El principal fenómeno que obstaculiza el buen funcionamiento territorial es la falta de voluntad política de las autoridades municipales para asumir las responsabilidades del tema y en otros casos sencillamente limitaciones técnicas y procedimentales para realizar las acciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 y demás sentencias de obligatorio cumplimiento.

Por lo anterior, el balance al seguimiento a la Política Pública de atención a población víctima de desplazamiento forzado en el departamento del Magdalena saca la misma calificación que en áreas como educación, salud o servicios públicos, encontrándose entre los últimos puestos a nivel nacional y por debajo de los promedios nacionales¹⁴³. Los planteamientos del trabajo, proyectos formulados y programas desarrollados son inmediatistas, diseñados en forma básica y sin proyección a futuro, lo que limita el mejoramiento de índices de gestión territorial y por ende la operatividad en la ejecución de las políticas públicas de atención a víctimas.

141 Por tener el Magdalena los indicadores de pobreza muy por encima del promedio en el país, la antigua Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE determinó intervenir de forma directa e intensiva al departamento para cambiar la tendencia y sobre todo mejorar la calidad de vida de los magdalenenses. Samuel Azout exdirector de la agencia, manifestaba que el panorama de la región es crítico, teniendo en cuenta que presenta índices que ascienden al 57 por ciento de pobreza, y al 23 por ciento de pobreza extrema, cifra que requiere una rápida atención de parte del Gobierno nacional, para evitar que siga en aumento. <http://www.elinformador.com.co> 8 de febrero de 2013.

142 Pedraza, Tenerife, Plato, Chibolo, Pivijay, Cerro de San Antonio, El Piñón, Salamina, Remolino, Sitio Nuevo, Pueblo Viejo, Zona Bananera, El Retén, Concordia, Nueva Granada y Zapayán.

143 DANE Boletín de Prensa, 10 de julio de 2013. Magdalena: Pobreza monetaria 2012. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Magdalena_Pobreza_2012.pdf

1. CARACTERIZACIÓN DEPARTAMENTAL DEL DESPLAZAMIENTO

El departamento del Magdalena fue una de las regiones más afectadas por el conflicto interno armado, tuvo como actores a la guerrilla, los paramilitares y las fuerzas militares, que atacaron sin consideración a la población civil para usufructuar sus tierras y apoderarse de los medios económicos de producción. El enfrentamiento por la tierra causó la realización de actos de barbarie a lo largo y ancho del territorio magdalenense, principalmente causado por los grupos paramilitares en alianza con miembros de las fuerzas militares y terratenientes pertenecientes a familias poderosas del departamento.

En este marco, hay dos factores a considerar para entender la situación de goce de derechos de la población desplazada, a saber: el contexto político-económico y la situación de necesidades básicas insatisfechas de la población desplazada en las zonas receptoras, a continuación se presenta el detalle de cada uno de estos factores.

1.1. Contexto político-económico del departamento

El accionar de los grupos armados, que se desarrolló por más de 20 años, dio como resultado un departamento con los niveles más bajos de cumplimiento en temas como educación, servicios públicos, carreteras, desarrollo productivo y salud. Dando paso al fenómeno del desplazamiento y las grandes extensiones de monocultivos como: Banano y Palma Africana, cultivos que reducen la mano de obra necesaria para llevarlos a cabo y benefician a solo unos pocos terratenientes.

“En Zona Bananera, municipio del norte del Magdalena, coinciden dos fenómenos de gran relevancia social, económica y política para el departamento: la creciente producción de aceite de palma y el incremento en el número de desplazados. En el año 2000, en Magdalena había 42.817 hectáreas de palma de aceite, que para 2006 se habían doblado y convertido en 94.312 (Fedepalma 2007).

De igual forma, el desplazamiento forzado en el departamento pasó de 1.598 personas en 1998 a 12.202 en 2007 (Acción Social 2008), lo que corresponde a un incremento de más del 700%.

Estos fenómenos, sin embargo, no son exclusivos de la región; entre 1996 y 2006, el área nacional cultivada de palma de aceite se duplicó, al pasar de 134.000 a 303.000

hectáreas (DNP 2007b), y el desplazamiento forzado de personas se incrementó en un 300%, al pasar de 73.638 personas en 1997 a 220.439 en 2007 (Acción Social 2008)¹⁴⁴.

La pobreza en el Magdalena¹⁴⁵

Hasta 2010, se estimaba que 37,20% de los colombianos vivían en situación de pobreza y que en el Magdalena la incidencia de la pobreza era aún mayor: ese mismo año la Misión de Empalme para las Series de Empleo y Pobreza - MESEP señaló que el 58,08% de los habitantes de Magdalena era pobre.

Esto quiere decir que en el Magdalena 697.802,82 personas viven con ingresos mensuales inferiores a \$187.079 pesos, que es el valor de la línea de pobreza para el 2010 (DANE, 2010).

En el nivel nacional se observa que la incidencia de la pobreza ha presentado una tendencia a la baja, y ha pasado de 49,1% en 2002 a 37,20% en 2010. En el caso del departamento del Magdalena, la reducción ha sido menos pronunciada (de 65,11% a 58,08%), y se mantiene aún lejos de la meta nacional definida para el 2015 de 28,5%.

Pobreza extrema

Se considera que una persona vive en pobreza extrema cuando no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta de alimentos que le garantice los requerimientos calóricos diarios, de acuerdo con las recomendaciones y estándares internacionales.

Para Colombia se estima este umbral en ingresos menores a \$83.581 pesos mensuales. Para el 2010 se estimaba que el 23,5% de la población del Magdalena vivía en pobreza extrema, lo cual equivale a 282.557,47 habitantes.

Llama la atención que entre 2005 y 2008 se presentó un aumento significativo de la pobreza extrema en el departamento de Magdalena: mientras que en el periodo 2003-2005 las cifras de pobreza extrema nacional y departamental eran muy similares, desde 2008 pasan a ser aproximadamente el doble de la tasa nacional.

144 Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: “trayectorias” entre recursos naturales y conflicto. Juanita Goebertus. Revista Colombia Internacional 67, ene-jun 2008, Pp. 192, ISSN 0121-5612, Bogotá, Pp. 152-175.

145 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Magdalena 2012 “Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Páginas 35 y 36.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Según el DANE, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del Departamento de Magdalena registró una disminución de 7,7 puntos porcentuales entre 1993 y 2005, esta misma tendencia se registra en las áreas de cabecera y el resto; sin embargo, es necesario resaltar los mayores índices de NBI en el área resto, tanto en Colombia como el Magdalena.

En Santa Marta también se presentó una disminución de 16% durante este periodo intercensal, al pasar de 34,8% a 29,0%, lo que representa, en 2011, la existencia de alrededor de 158 mil personas con necesidades básicas por satisfacer, donde el hacinamiento es el componente más crítico.

Otro punto a mencionar es la estrecha relación existente entre la política local y los paramilitares, el Magdalena es el departamento con mayor número de congresistas untados con la parapolítica, son siete (7) los representantes capturados, con procesos abiertos o a la espera de sentencias, sin contar con la larga lista de concejales, alcaldes, diputados y líderes políticos mencionados por los postulados de las AUC en las audiencias públicas del proceso de Justicia y Paz.

Para ejemplo fehaciente de lo anterior, está el **Pacto de Chibolo**¹⁴⁶, una reunión de candidatos a 13 Alcaldías y 359 candidatos a Concejo y Asamblea; en los municipios de Plato, Tenerife, Pedraza, Chibolo, Nueva Granada, Ariguaní, Sabanas de San Ángel, Zapayán, Salamina, Pivijay, Concordia, Cerro de San Antonio, Algarrobo y El Piñón, bajo convocatoria de Rodrigo Tovar Pupo alias "Jorge 40" jefe de las AUC en el Cesar y Magdalena, reunión en la cual impartió órdenes para las elecciones de 2001 en cada una de las corporaciones mencionadas.

Todo lo anterior, muestra la realidad de la política magdalenense; y los municipios de la ribera del río Magdalena no están ajenos a esta situación: al momento de interactuar con las mesas de participación de víctimas, los alcaldes, secretarios de gobiernos y personeros de cada municipio, se percibe la falta de voluntad política de trabajar en favor de la comunidad, en cambio se identifican los grupos políticos, las rivalidades, los obstáculos al trabajo de quien no pertenece al mismo grupo y el desinterés existente en reconocer los derechos a las víctimas incluidos en la Ley 1448 de 2011. Analizando lo encontrado en acatamiento a la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas", las conclusiones son claras, los gobiernos municipales se limitan a cumplir con lo mínimo posible,

146 *El Tiempo*. "Los pactos firmados que involucran a 70 dirigentes en parapolítica". Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11795262>. Consulta hecha el 11 de marzo de 2015.

evitando violar lo consagrado en la Ley y ser involucrados en los procesos disciplinarios por parte de las entidades encargadas de realizar seguimiento y monitoreo a esta Ley.

1.2. Dinámicas de desplazamiento forzado en el departamento del Magdalena (municipios de la Zona Bananera, centro y ribera del río Magdalena)

Una de las principales circunstancias que están afectando de manera directa la actual situación de las personas en condición de desplazamiento en el departamento del Magdalena, es la aparición frecuente de Panfletos amenazantes.

Tabla 1. Caracterización de hechos victimizantes en el departamento

| HECHOS | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| Abandono o despojo de tierras | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos | 26 | 33 | 15 | 1 | 1 |
| Amenazas | 167 | 612 | 319 | 216 | 8 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 |
| Desaparición forzosa | 4 | 11 | 3 | 0 | 0 |
| Desplazamiento | 2.126 | 2.609 | 2.246 | 1.967 | 48 |
| Homicidio | 184 | 183 | 112 | 0 | 0 |
| Pérdida de bienes o inmuebles | 7 | 21 | 6 | 9 | 0 |
| Secuestro | 3 | 6 | 16 | 0 | 0 |
| Tortura | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 2.518 | 3.481 | 2.717 | 2.147 | 57 |

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Magdalena. Red Nacional de Información. <http://rni.unidadVictimas.gov.co> *Información recopilada a julio de 2015.

En el Magdalena se está propagando la aparición y puesta en circulación de panfletos amenazantes en contra de varios actores (solicitantes de tierras, líderes campesinos, supuestos vendedores de drogas, ladrones y/o drogadictos).

El gran temor por estos panfletos, es la categorización establecida a líderes campesinos, solicitantes de restitución de tierras y víctimas desplazadas; como objetivos militares de los violentos. Este mecanismo es utilizado para infundir temor en las personas señaladas, y lograr que estas personas abandonen el trabajo realizado en beneficio de la comunidad. Actualmente es utilizado para ahuyentar a las personas que piensan diferente, actúan en forma contraria o que simplemente causan escozor. Esta modalidad de amenaza era la más utilizada por los miembros de los grupos paramilitares, mecanismo que se quedó afincado en el accionar de las llamadas bandas criminales (grupos posdesmovilización), herederos directos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o los autodenominados paramilitares.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Imagen 1. Panfleto



Imagen 2. Panfleto



Imagen 3. Panfleto



Imagen 4. Panfleto



Imagen 5. Panfleto



Los panfletos hacen visible una situación latente de riesgo de vulneración a los derechos a la vida, libertad e integridad, al igual que la persecución realizada a los líderes de procesos sociales en los municipios, en la búsqueda de intimidarlos y lograr su retiro de los procesos que adelantan (tierras, reparación colectiva, retornos, mesas de participación municipales y departamentales); re victimizando a personas que han sufrido diferentes tipos de afectaciones por el conflicto armado, y obligando a desplazarse nuevamente o peor aún, no hacer valer el Goce Efectivo de Derechos.

Tabla 2. Líderes solicitantes de restitución de tierras y víctimas desplazadas en riesgo. Descripción de panfletos amenazantes en el departamento del Magdalena

| MUNICIPIO | FECHA DE PANFLETO | ACTOR AMENAZADO | AUTOR AMENAZANTE |
|---|--------------------|--|--|
| Departamentos del Magdalena y Atlántico | Enero de 2015 | Representantes de víctimas, solicitantes de restitución de tierras, funcionarios de la Unidad de Tierras, Defensoría del Pueblo, Funcionarios Gobernaciones del Magdalena y Atlántico, Periodistas, Defensores de Derechos Humanos, Miembros de sindicatos de trabajadores y movimientos políticos de izquierda. | Autodefensas Gaitanistas de Colombia. |
| Remolino | Enero de 2015 | Aspirante a alcaldía | Bloque Torcoroma Rastrojos. |
| Cerro de San Antonio | Enero de 2015 | Representantes de víctimas (LGTBI) | Águilas Negras Bloque Norte. |
| Zona Bananera | Marzo de 2015 | Líderes de procesos de restitución de tierras | Muerte a Invasores de Tierras (MIT). |
| Remolino | Septiembre de 2014 | Líderes de víctimas, consumidores de droga, ladrones, jibaros. | Anónimo. |
| Santa Marta | Septiembre de 2014 | Vendedores de droga, consumidores. | Los rastrojos y comandos urbanos unificados. |
| Chibolo | Julio de 2014 | Consumidores de droga, ladrones, homosexuales, comerciantes (vacuna), funcionarios alcaldía, rectores de colegio, profesores y líderes de víctimas. | Águilas negras colombianas. |
| Salamina | Junio de 2014 | Panfleto de apoyo a la campaña política presidencial de segunda vuelta. | Líder de víctimas. |
| El Piñón | Mayo de 2014 | Funcionarios de la alcaldía. | Anónimo. |
| Indeterminado | Abril de 2014 | Jóvenes en las esquinas. | Anónimo. |
| Tenerife | Abril de 2014 | Pobladores de Real del Obispo (Tenerife), ladrones de ganado. | Vecinos del pueblo. |
| Indeterminado | Abril de 2014 | Delia N. N. | Anónimo. |

Fuente: Panfletos recibidos en la Regional Magdalena (Defensoría Comunitaria y SAT).

Los principales agresores en esta escalada de intimidación son los "Grupos armados ilegales posdesmovilización"¹⁴⁷, que ejercen presión en el territorio, para tratar de salvaguardar las propiedades que fueron usurpadas por los jefes paramilitares en los años noventa y comienzos del 2000, época de operación permanente en la costa atlántica; especialmente en el departamento del Magdalena. Estas acciones buscan la conservación de los predios; ante el inminente regreso de los jefes paramilitares al país y a sus regiones.

"En el transcurso del semestre, se han recibido en la Defensoría quejas y reportes por parte de campesinos y habitantes de los municipios de Plato, Salamina, Tenerife y Pueblo Viejo, debido a la aparición de panfletos amenazantes contra su vida por parte de grupos armados al margen de la ley.

Esta herramienta de presión y amenaza está tomando fuerza en los territorios, y cada vez se ve con mayor frecuencia este tipo de acciones, y lo peor del caso, es que no solamente se están llevando a cabo por miembros de los grupos armados al margen post conflicto, sino que, han sido asumidos por ciudadanos del común en oportunidades para tratar de deshacerse de personas que les caen mal o con las cuales tienen conflictos personales anteriores, y recurren a esta forma de amenaza; suplantando a miembros de grupos armados al margen de la ley"¹⁴⁸.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El seguimiento a la gestión de los Planes de Acción Territorial (PAT) de la zona Centro, Bananera y ribera del río del Departamento del Magdalena, permite establecer que hay resultados pocos alentadores, sin profundidad e importancia por parte de los entes territoriales, lo anterior, se basa en los análisis superficiales de la realidad de sus territorios (Caracterización de víctimas), que conllevan a asignaciones presupuestales mínimas, limitadas y desenfocadas, que no permiten coordinar activamente la efectividad de sus componentes y la importancia de las metas a conseguir.

Por ejemplo, el municipio de Cerro de San Antonio, tiene una caracterización plasmada en 5 páginas, que funge como base para el presupuesto del PAT, que cuenta con 28 millones de pesos para la atención de cerca de 8.000 víctimas reconocidas en el registro. Esto podría no decir mucho, pero cuando se analiza la discriminación del monto total, se encuentra con que tiene una asignación superior el "Sistema de información" que en el componente de "Participación".¹⁴⁹

Adicional a lo anterior, las autoridades¹⁵⁰ dan muestra de no estar preparados para ejercer sus funciones en forma eficaz, debido al poco conocimiento de la administración pública y las formas de financiamiento de dichos planes con recursos diferentes al presupuesto local. Es generalizado que los presupuestos asignados a los Planes de Atención Territorial sean mínimos, debido a que, no manejan desde la construcción de los mismos los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación incluidos en la Ley 1448 de 2011¹⁵¹.

2.1. Análisis de la gestión de los Planes de Acción Territorial

El análisis de la gestión de los PAT, permite establecer que existen una serie de cuellos de botella en la atención, que limitan la ejecución de las políticas públicas y el goce efectivo de derechos de los ciudadanos en territorio, a continuación se mencionan los hechos identificados:

147 "Bandas criminales deben ser catalogadas como grupos armados ilegales" estos grupos armados ilegales, mal llamados BACRIM, cuentan con una organización armada, con mandos jerárquicos, con capacidad para reclutar y entrenar a los miembros del grupo armado ilegal, con la habilidad para coordinar operaciones de tipo militar y ejercer control sobre un territorio (...) por qué se les considera simplemente bandas criminales o redes delincuenciales al servicio del narcotráfico y se delega en la policía la responsabilidad de enfrentarlas". Pronunciamiento del Defensor del Pueblo Jorge Armando Otálora Gómez. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/cms-12376523> Fecha: 14 de noviembre de 2012.

148 Extracto del Informe semestral. Defensor Comunitario. Diagnóstico municipios Zona del Río y Zona Bananera.

149 Ver el apartado cuatro, referente a la Gestión presupuestal, en relación con el análisis sobre el acuerdo de rentas y gastos del municipio en Cerro de San Antonio, en la página 15 del presente informe

150 Alcaldes, secretarios de gobierno y jefes de planeación, prefieren contratar a un asesor; para que les ayude a sacarse el problema de construcción de documentos de encima, pero lo que no dimensionan al realizar esta acción, es que, el asesor que normalmente visita por primera vez el municipio; no tiene el conocimiento necesario de la realidad local para direccionar en forma adecuada el mencionado PAT.

151 Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Artículo 161. Objetivos del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas. Punto 12.

2.1.1. Alta rotación de los funcionarios responsables que asisten a las instancias de los comités

Existe una alta rotación de funcionarios responsables del tema de víctimas en el nivel local (municipios), ya que el cargo de enlace o coordinador de víctimas en los entes territoriales es asignado en forma errónea, debido a que estas funciones son asignadas sin tener en cuenta la idoneidad de la persona escogida para adelantar estas actividades, y termina siendo la atención a las víctimas una carga adicional a otras responsabilidades, lo cual afecta el tiempo y compromiso de trabajo por el bienestar de la población a atender.

Mirando este mismo aspecto desde la parte institucional, lo que se debe resaltar es que existe poca personal para la atención de todos los municipios del departamento, y esto limita la efectividad del cumplimiento en la tarea de seguimiento, coordinación y acompañamiento en el proceso. Lo anterior expuesto, se apoya en que, a nivel municipal la ejecución de las políticas públicas de atención a víctimas desde los entes territoriales; se limita al trabajo desarrollado por la figura de enlace de víctimas, secretarios de Gobierno y en ocasiones minoritarias asistentes de estas oficinas o asesores externos.

Cabe recordar que el Magdalena ha sido uno de los departamentos con mayor cantidad de personas víctimas de la violencia, con 418.983¹⁵² de víctimas reconocidas a septiembre de 2014 y con promedios cercanos a 8000 víctimas por municipio (excepto Santa Marta que cuenta con cerca de 230.000).

2.1.2. Desconocimiento por los funcionarios de los marcos de obligaciones territoriales

Más allá de excusar los resultados de la gestión en un desconocimiento de normas y leyes para la atención a víctimas; es predominante el desinterés o falta de voluntad política para la ejecución de dichas normas por parte de las autoridades locales. Lo anterior se evidencia en el cumplimiento y asistencia a las convocatorias a Comités de Justicia Transicional anuales (4), bajo la advertencia de incumplimiento a la Ley por parte de los miembros de las mesas territoriales o cuando la necesidad de aprobación de la inversión de presupuesto lo amerita¹⁵³.

152 Red Nacional de Información. Página web de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas Corte: septiembre de 2014 <http://rni.unidadVictimas.gov.co/?q=v-reportes> Fecha: 9 de octubre de 2014.

153 Por ejemplo, en el municipio de Pedraza, se desarrolló un (1) Comité de Justicia Transicional en el transcurso del año 2014 y se llevó a cabo por presión de la Defensoría Comunitaria y se cumplió un solo compromiso de los 12 incluidos en el acta.

Ausencia de política propia, los entes territoriales son ejecutores de programas nacionales (juntos, jóvenes en acción, cien mil viviendas gratis, Familias en Acción, etc.).

Los municipios carecen de planes y proyectos propios, y por esta razón pierden oportunidades de inversión y financiamiento, principalmente, porque los mandatarios no conocen o no saben cómo hacer efectivos los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, establecidos en el artículo 174 de la Ley de Víctimas, en el cual se estipula la cofinanciación de los proyectos dirigidos para la atención de la población víctima de cada territorio¹⁵⁴.

2.1.4. Debilidad de las instancias territoriales de formulación y seguimiento a las políticas

En este punto, se debe analizar la importancia que se le está dando a los espacios de decisión y seguimiento a las Políticas, se evidencia la falta de voluntad política de los mandatarios locales, para la consolidación de comités de seguimiento y veeduría a los procesos desarrollados.

2.2. Situación de las relaciones intergubernamentales

2.2.1 Relaciones nación/nación

Se siente un vacío evidente, en la falta de oferta institucional para la solución de problemas de fondo, los procesos en los cuales tienen que participar entidades como ministerios o entes descentralizados se vuelven lentos y poco productivos. Ejemplo claro de esto es la intervención del Incoder en los procesos de tierras en todo el departamento, nunca se puede contar con la representación de la institución o peor aún, demoran exageradamente la respuesta a una solicitud categorizada como urgente.

2.2.2 Relaciones nación/territorio

Se resalta el esfuerzo de los funcionarios a nivel departamental por mejorar el trabajo en conjunto, tanto la Unidad para las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras y la

154 En el 2013, de las convocatorias abiertas por la Gobernación para proyectos productivos, solo aplicaron cuatro (4) municipios de los 31 del Departamento; entre los que se encuentran: El Banco, El Piñón, Sabanas de San Ángel y Fundación, de los cuales El Piñón perdió la oportunidad de la financiación por no acatar las recomendaciones realizadas al documento. Fuente: Enlace de Nación Territorio Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas Territorial Magdalena.

Defensoría del Pueblo, han tratado de unir esfuerzos para ser más eficaces en cuanto al seguimiento de la política pública se trata, identificando las zonas asignadas por funcionarios, priorizando municipios o casos especiales para su análisis y mostrando una postura en bloque en espacios como comités municipales y departamentales de justicia transicional, presionando por la efectividad de las convocatorias de los entes territoriales y, principalmente, uniendo agendas de trabajo para una mejor cobertura de los problemas de las comunidades.

2.2.3 Relaciones territorio/territorio

Las coordinaciones entre los entes territoriales expresan un comportamiento lento e ineficaz, la mayoría de los entes territoriales carecen de Planes y Proyectos para ejecutar, se identifica falta de voluntad política para desarrollar y ejecutar el presupuesto dirigido a víctimas, y de esta forma poder hacer otras destinaciones con estos recursos al finalizar las vigencias anuales.

Adicional a lo anterior, existe desenfoque en las metas en cuanto a víctimas, ya que, en eventos en los cuales se realiza seguimiento y evaluación a la política pública, son presentados obras o acciones que hacen parte del PAT, y que buscan apoyarse en la "posible"¹⁵⁵ atención a personas víctimas del municipios.

Algo que afecta directamente la posibilidad de participación efectiva de las víctimas es la composición de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Esto se demuestra en la mayoría contundente al momento de las votaciones en este espacio de decisión.

Cuando existe alguna temática complicada, en las cuales los representantes de las víctimas mantienen una posición diferente a la del ente territorial, el Alcalde apoyado en ser el responsable del espacio, cierra el debate; citando a votación. Votación en la cual tiene una ventaja superlativa, debido a los votos de sus funcionarios (Alcalde, secretaría de gobierno, secretaría de hacienda, secretaría de planeación, secretaría de salud, secretaría de educación, UMATA, Ejército, Policía Nacional, SENA, ICBF), mientras que las víctimas solo cuentan con su propio voto y en contadas ocasiones con el apoyo del Personero(a)¹⁵⁶.

.....
155 Esta afirmación se apoya, en las conversaciones entabladas con Alcaldes de los municipios de Salamina, El Piñón y Remolino, en las cuales mencionan obras como "Mejoramiento o construcción de un colegio", y al preguntarle ¿cuántos niños víctimas de la violencia tiene el colegio? La respuesta frecuentemente es, no tengo estadísticas de ese dato.

156 https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_para_conformacion_y_funcionamiento_de_comites.pdf

3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015

Con ocasión del trabajo en terreno con las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento se pudo constatar, en lo concerniente a los Planes de Acción Territorial (PAT) y su articulación con los Planes de Desarrollo en los municipios de que pertenecen a la ribera del río Magdalena (Sitio Nuevo, Remolino, Salamina, El Piñón, Concordia, El Retén, Zapayán, Pedraza y Tenerife) se puede determinar que no hay concordancia necesaria para adelantar la construcción de los mencionados documentos. Lo anterior se expresa en relación con la serie de hallazgos al momento de realizar los seguimientos en territorio, encontrando:

- Carencia de ejercicios de caracterización adecuados o sin caracterización.
- Presupuestos de PAT sin discriminar.
- PAT sin proyectos o programas incluidos.
- Distribución del presupuesto sin análisis de las necesidades del territorio.

Adicional a lo anterior, los ajustes anuales que deben realizar a estos Planes de Atención Territorial a Víctimas no son desarrollados en la manera adecuada y en los tiempos establecidos por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Procuraduría. Suelen ser entregados bajo la amenaza de procesos disciplinarios o por la exigencia del mismo para el jalonamiento de recursos por parte de entidades nacional.

3.1. Coordinación de las políticas

Se evidencia la descoordinación en esta área, adicional a la falta de procesos de caracterización de la población víctima de sus municipios, lo que conlleva en trabajar bajo una visión falsa de la realidad por lo anterior, los presupuestos asignados; las medidas adoptadas y los resultados obtenidos son ineficaces frente a las necesidades de su población.

Por ejemplo, está el presupuesto del municipio de Cerro de San Antonio (Magdalena), en el cual se determinaron \$2'100.000 de pesos en el 2012, \$7'200.000 de pesos en el 2013 y 28'000.000 en el 2014, y aunque existe una notoria mejoría en el aumento de los recursos asignados, cuando se analiza la distribución entre los componentes del PAT,

se nota la típica táctica de la pizza, tratar de dar partes iguales a todos los componentes, sin identificar las necesidades reales de su comunidad.

Por ende, se cometen equivocaciones como asignar \$4'000.000 de pesos para reparación integral y \$3'000.000 de pesos para un sistema de información, al igual que se destinan \$2'000.000 de pesos para el componente de participación, en el cual se deben realizar por lo menos seis (6) reuniones de la mesa municipal de participación de víctimas y cuatro (4) Comités de Justicia Transicional, por lo que se concluye que el recurso asignado para estas actividades no es suficiente, y les va a tocar recortar de otros componentes para poder hacer esos comités y reuniones, que en general es lo único a lo que se observa cierta continuidad, tal vez por la obligatoriedad existente de entregar actas ante la Procuraduría General de la Nación.

4. EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV)

Para el análisis del ejercicio del derecho a la participación, se requiere hacer una radiografía a las Mesas Territoriales de Participación de Víctimas y en rol de los personeros municipales, estos últimos, encargados de realizar las funciones de secretarios técnicos en los municipios.

4.1. Operación de las Mesas Territoriales de Participación de Víctimas

Las personas que hacen parte de las mesas de participación de víctimas son en su gran mayoría campesinos, gente trabajadora y que ha sufrido en carne propia los embates del conflicto armado interno en el país, y que han luchado a sangre y fuego por tratar de buscar mejores opciones para ellos, sus familias y la comunidad que representan, pero esto no los prepara para poder hacer parte de un espacio de participación con la características de las mesas de participación, y se evidencia en lo encontrado hasta el momento en los municipios visitados (*Chibolo, Tenerife, Pedraza, Concordia, Cerro de San Antonio, El Piñón, Salamina, Remolino, Sitio Nuevo, Pueblo Viejo, Zona Bananera y El Retén*).

En primera instancia, el nivel educativo de los miembros de las mesas es bajo (2° de primaria en promedio), lo que limita el análisis de documentos extensos, valiosos para su papel como representantes de comunidades. Por ejemplo, la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas", tiene cerca de 115 páginas en la versión de impresa por el Congreso de la República, es un documento que necesita de análisis y estudio para poder implementarlo en forma adecuada.

Adicional a lo anterior, la labor de la mesas implica el desarrollo de actividades que conllevan la aplicación de una serie de saberes y destrezas argumentativas de con el fin de construir una serie de documentos como cronograma de trabajo anual, presupuesto de ejecución anual, evaluación a los Planes de Acción Territorial, evaluación al presupuesto asignado al PAT, participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y la posibilidad de la construcción de un diagnóstico de la población desplazada en su municipios.

Lo anterior, deja más dudas que certezas, en lo referente a ¿qué tan preparados están los miembros de estas mesas para afrontar sus responsabilidades enmarcadas?

Por otra parte, se requiere un mayor fortalecimiento en materia de rutinas y prácticas argumentativas con el fin de atenuar o reducir la ocurrencia de intervenciones centradas en la pugna y las pronunciamientos subidos de tono que pueden llevar a la polarización

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

de las reuniones, lo cual limita avanzar en el análisis y propuestas, y no dejan evidencia del trabajo adelantado por ellos en el análisis de las problemáticas atendidas en esos espacios.

A la luz de la participación de la Defensoría Regional en las sesiones de los Comités de Justicia Transicional (por lo menos en seis (6) comités en distintos municipios del departamento), permite identificar los siguientes patrones recurrentes: a) **mesas sin cronograma de trabajo para el año**, por ende sin presupuesto para reunirse y con inconvenientes con los alcaldes para la aprobación de recursos para sus actividades; b) **asistencia a comités sin preparación de temáticas**, limitando la capacidad de debate, aportes en las actas de los comités y perdiendo importancia dentro del espacio de participación, y; c) **poca interlocución con las autoridades locales**, quitándole capacidad de incidencia al trabajo de los miembros de la mesa en las decisiones fundamentales de su municipio.

Pero todo lo anterior, no solamente es responsabilidad de los miembros de las mesas municipales de víctimas, en los anteriores resultados también juega la gestión e interés de los personeros municipales en la consecución de los objetivos de la mesa, ya que ven la secretaría técnica como una carga y no como una responsabilidad con las víctimas, que se evidencia en la inoperancia de las mesas, la falta de preparación de trabajo y los pocos resultados para mostrar en el análisis de problemáticas internas.

Lo anterior, se apoya en el análisis realizado en 14 de los 16 municipios asignados para la labor de Defensor Comunitario, en los cuales se evidencia después de una visita inicial de evaluación la falta de gestión al interior de las mesas municipales, sin planes de trabajo ajustados y presentados ante la Unidad de Víctimas y con niveles deficientes de presentación de proyectos ante las diferentes instancias.

Para tratar de darle solución a la problemática expuesta anteriormente, se recomienda:

- Desarrollar un programa de capacitaciones riguroso a los miembros de las Mesas de Participación de Víctimas, en el cual se incluyan la Ley 1448 de 2011, la Resolución 0388 de 2013 "Protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado".
- Citar a los personeros de cada uno de los municipios en un espacio departamental, para recordar las funciones establecidas en el Decreto reglamentario 4800 de la Ley 1448 de 2011, artículos 287 y 288, y el artículo 20 de la Resolución 0388 de 2013. Y se establezcan compromisos verificables y con herramientas de seguimiento.

5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

Los entes territoriales de la región carecen de personal especializado para la construcción de proyectos, lo que conlleva a la pérdida de oportunidades de financiamiento a través de Regalías, OCAD y Gobernación, entre otras.

Al igual que no se cuenta con bancos de proyectos, que permitan responder en forma oportuna a los requerimientos de las convocatorias abiertas a nivel regional y nacional. Dando al traste con la proyección de cumplimiento de la atención a víctimas en territorio, limitándola a los pocos recursos enviados por el Gobierno nacional y el posible desarrollo de proyectos dinamizadores.

Tabla 3. Fuentes de financiación de los programas de atención en 2014

| DESCRIPCIÓN | SGP PROP GRAL. FORZOSA INV. | I.C.L. DESTINACIÓN | TOTAL DESTINACIÓN |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------|
| Prevención y protección | 2'000.000 | 2'000.000 | 4'000.000 |
| Asistencia y atención integral | 5'000.000 | 2'000.000 | 7'000.000 |
| Reparación integral | 2'000.000 | 2'000.000 | 4'000.000 |
| Verdad | 2'000.000 | 2'000.000 | 4'000.000 |
| Justicia | 2'000.000 | 2'000.000 | 4'000.000 |
| Participación | 2'000.000 | | 2'000.000 |
| Sistema de información | 3'000.000 | | 3'000.000 |
| Total | 18'000.000 | 10'000.000 | 28'000.000 |

Fuente: información suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena por la Alcaldía de Cerro de San Antonio.

En este cuadro, se muestra la baja destinación del presupuesto de atención a víctimas en el municipio de Cerro de San Antonio, municipio que carece de proyectos y programas en el PAT, la caracterización de sus víctimas está desactualizada y cuenta con cerca de 8000 personas víctimas directas del conflicto armado.

Una muestra clara de lo anterior, se evidencia en el trauma que han causado los requerimientos para los ajustes de los Planes de Atención Territorial en el segundo semestre del año 2014, que en octubre de ese año aun no se habían llevado a cabo los ajustes obligatorios, por ende, no se han socializado los presupuestos municipales con las mesas territoriales de participación, y no se han ejecutado las actividades programadas. Sumado a esto, la situación en el año 2015 no fue diferente, máxime cuando las Mesas de Participación Efectiva están recién posesionadas y no estaban en plena ejecución de su misión de "veeduría en los procesos de política pública local de atención a víctimas".

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN NARIÑO

Por: Sandra Margarita Osejo Ortega

1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

1.1. Dinámicas del desplazamiento

Recepción y expulsión

En el periodo comprendido entre los años 2012-2014, el departamento de Nariño sigue posicionado como una de las regiones que presenta con mayor frecuencia e intensidad el fenómeno del desplazamiento forzado.

Según cifras de la Red Nacional de Información, en el departamento durante los años 2012, 2013 y a septiembre de 2014 se había presentado el siguiente número de víctimas del conflicto armado.

Tabla 1. Año 2012

| HECHO | PERSONAS |
|--|----------|
| Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos | 2.334 |
| Amenaza | 2.694 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 58 |
| Desaparición forzada | 68 |
| Desplazamiento | 27.071 |
| Homicidio | 658 |
| Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo | 62 |
| Pérdida de bienes muebles o inmuebles | 1.295 |
| Secuestro | 43 |
| Tortura | 23 |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes | 3 |

Fuente: <http://rni.unidadVictimas.gov.co/>

Tabla 2. Año 2013

| HECHO | PERSONAS |
|--|----------|
| Abandono o despojo forzado de tierras | 7 |
| Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos | 4.193 |
| Amenaza | 3.742 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 81 |
| Desaparición forzada | 228 |
| Desplazamiento | 31.374 |
| Homicidio | 1.306 |
| Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo | 140 |
| Pérdida de bienes muebles o inmuebles | 2.830 |
| Secuestro | 129 |
| Sin información | 1 |
| Tortura | 68 |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes | 27 |

Fuente: <http://rni.unidadVictimas.gov.co/>

Tabla 3. Año 2014

| HECHO | PERSONAS |
|--|----------|
| Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos | 790 |
| Amenaza | 586 |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 10 |
| Desaparición forzada | 68 |
| Desplazamiento | 10.050 |
| Homicidio | 80 |
| Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo | 5 |
| Pérdida de bienes muebles o inmuebles | 103 |
| Secuestro | 1 |
| Tortura | 2 |
| Vinculación de niños niñas y adolescentes | 1 |

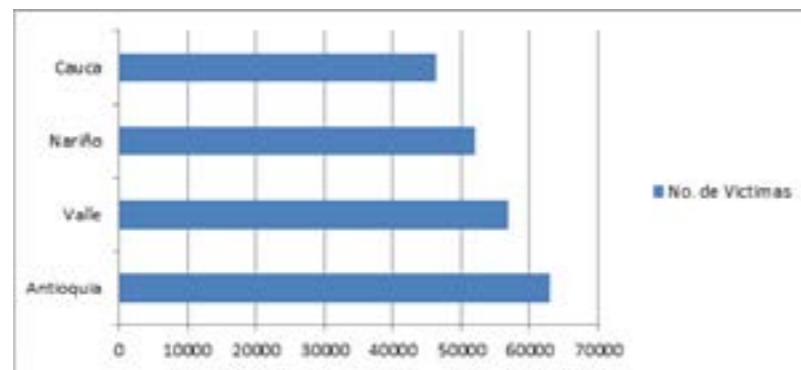
Fuente: <http://rni.unidadVictimas.gov.co/>

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Como se puede observar en la tabla de datos, la mayoría de víctimas de conflicto armado en Nariño siguen siendo las víctimas del desplazamiento forzado. Durante estos años el departamento de Nariño en número de víctimas ha seguido ocupando los primeros lugares en registro tanto de población expulsada como de población recibida.

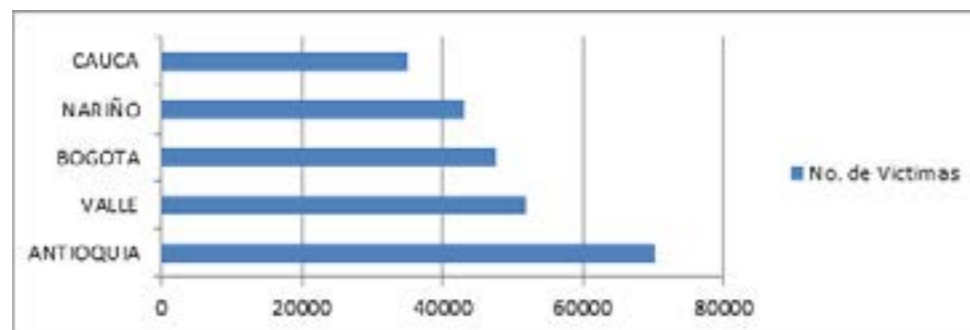
En lo concerniente a cifras de expulsión se encuentra en el tercer lugar con 52.109 víctimas de desplazamiento expulsadas, precedido en su orden por los departamentos de Antioquia con 63.046 y Valle con 56.941, en relación con cifras de expulsión ocupa el cuarto lugar con 43.043 víctimas, precedido por los departamentos de Antioquia con 70.379, Valle con 51.947 y el Distrito Especial de Bogotá con 47.744.

Grafico 1. Departamentos con mayor registro de víctimas de desplazamiento expulsadas 2012-2014



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-. Red Nacional de Información. Información con corte a enero de 2015.

Grafico 2. Departamentos con mayor registro de víctimas de desplazamiento recibidas 2012-2014



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-. Red Nacional de Información. Información con corte a enero de 2015.

1.2 Desplazamientos masivos

De conformidad con la base de datos de ocurrencia de eventos desplazamientos masivos que maneja la Defensoría del Pueblo Regional Nariño encontramos que en el año 2012 en Nariño se presentaron 21 desplazamientos masivos que afectaron aproximadamente a 1.781 familias, 8.593 personas, ubicando al departamento en el segundo con mayor ocurrencia de eventos desplazamientos masivos a nivel nacional.

En 2013 se presentaron 10 desplazamientos masivos que afectaron aproximadamente a 1612 familias 3713 personas ubicándolo en tercer lugar dentro de los departamentos con más ocurrencias de eventos masivos.

En 2014 se presentaron 9 desplazamientos masivos que han afectado aproximadamente a 881 familias. Es así como en total durante el periodo 2012-2014 se han registrado en el departamento 40 desplazamientos masivos.

Del total de los desplazamientos masivos ocurridos durante este periodo, 15 de ellos se dieron en la modalidad de confinamiento, modalidad de desplazamiento que se presenta primordialmente en la comunidades étnicas, siendo estas comunidades la más afectadas por el fenómeno del desplazamiento forzado de igual forma, del total de los eventos ocurridos, 18 desplazamientos afectaron a comunidades negras, 12 a comunidades indígenas de la etnia Awá y Eperara Psiapidara y diez desplazamientos se presentaron en comunidades campesinas. A continuación se presentan los municipios afectados por estos eventos de desplazamiento masivos.

Tabla 4. Los municipios afectados por estos eventos de desplazamiento masivos 2013-2014

| MUNICIPIO | NO. DE EVENTOS |
|-------------------|----------------|
| Tumaco | 13 |
| Roberto Payán | 6 |
| Ricaurte | 5 |
| Policarpa | 4 |
| Santa Bárbara | 2 |
| Barbacoas | 2 |
| Leiva | 2 |
| Francisco Pizarro | 2 |
| Charco | 1 |
| Sotomayor | 1 |
| Cumbitara | 1 |
| Magüí Payán | 1 |

Fuente: Base interna de la Defensoría del Pueblo para el seguimiento a la ocurrencia de eventos masivos de desplazamiento masivo.

La principal causa de expulsión sigue siendo la fuerte presencia de grupos armados en zonas étnico-rurales: de los 40 desplazamientos ocurridos, 28 sucedieron en consecuencia a combates, enfrentamientos y hostigamientos acaecidos dentro de dichos territorios entre la fuerza pública, Ejército y Armada Nacional contra el frente 29 de las FARC, columna móvil Mariscal Sucre y Daniel Aldana; 5 hechos ocurrieron por incursiones y asesinatos atribuidos al grupo de conformación posdesmovilización de las AUC denominados los rastrojos; 3 eventos se deben a la presencia de minas antipersonas y municiones sin explotar; 2 por amenazas a líderes afrodescendientes y 4 por hostigamientos realizados por las FARC tras la erradicación manual de cultivos de uso ilícito.

1.3. Comunidades confinadas y resistentes

Confinamiento

Como ya se había expuesto, para el período 2012-2014 se registró la ocurrencia de 15 eventos de confinamiento, los cuales se presentaron dentro de los territorios colectivos pertenecientes a comunidades étnicas que en años anteriores ya habían sufrido desplazamiento forzado y que al salir de su territorio perdieron lo poco que tenían.

Estas comunidades tuvieron que, como medida de protección, concentrarse dentro de las escuelas de sus comunidades, mientras pasaba el peligro sin abandonar su territorio a pesar del riesgo al que se exponen derivado de la restricción a la movilidad y a la presencia de combates, hostigamientos y hostilidades.

Tabla 5. Eventos de confinamiento

| CONFINAMIENTOS 2012- 2014 | | |
|---------------------------|---------------|--|
| FECHA | MUNICIPIOS | COMUNIDAD AFECTADA |
| 26/02/2012 | Ricaurte | Resguardo Indígena Awa el Milagroso |
| 17/05/2012 | Roberto Payán | Consejo Comunitario Unión de Cuenca (Yacun y Conquista del río Ispi y Catalina del río Guapí) |
| 02/06/2012 | Roberto Payán | Consejo Comunitario Unión de Cuenca (Vereda el Paraíso del río Gualpi Pirí) |
| 04/02/06 | Roberto Payán | Consejo Comunitario Unión de Cuenca (Vereda Pirí el Espumero) |
| 11/08/2012 | Tumaco | Resguardo indígena Awa de Inda Sabaleta |
| 25/08/2012 | Ricaurte | Resguardo Indígena Awa de Cuascuabi y Pualduabi |
| 03/09/2012 | Roberto Payán | Vereda Pumalde, Yalte, El Pato |
| 27/09/2012 | Tumaco | Resguardo Chinguirito Mira |
| 06/10/2012 | RICAURTE | Resguardo Indígena Awa de Cuchilla del Palmar |
| 02/12/2012 | RICAURTE | Resguardo Indígena Awa de Maguí. |
| 04/01/2013 | Roberto Payán | Consejo Comunitario Agricultores del Patía y Unión de Cuencas |
| 24/03/2013 | Barbacoas | Resguardo indígena Awa Gran Sabalo (Guadual y Quelbi) |
| 01/05/2013 | Tumaco | Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera (Mugui, Azúcar, Vallenato y Montañita) |
| Nov. y Dic./2013 | Tumaco | Resguardo Eperara Psiapidara San Agustín La Floresta - Consejo Comunitario Río Mexicano y Gualajo (Veredas Santa Rosa, El Retorno, San José río Gualajo y San Agustín) |
| 23/01/2014 | Ricaurte | Resguardo de Magui Guadual, Cumbas, Maguí, Imbiná, Arrayan-Caimitillo |

Fuente: Base interna de la Defensoría del Pueblo para el seguimiento a la ocurrencia de eventos masivos de desplazamiento masivo.

Resistencia

En diciembre del año 2012, las comunidades afrodescendientes del consejo Comunitario Río Mexicano y del Resguardo indígena Eperara Psiapidara San Agustín la Floresta del municipio de Tumaco se vieron afectadas en su libertad de locomoción y seguridad alimentaria en razón a los combates que se presentaron dentro de su territorio entre la fuerza pública y las FARC, dichas comunidades manifestaron que a pesar de que algu-

nas familias tuvieron que salir al casco urbano para proteger su vida y otras familias tuvieron que abandonar sus actividades habituales decidieron no declararse en situación de desplazamiento forzado y mantenerse dentro del territorio en resistencia como medida de exigencia de implementación de acciones de prevención y protección que vayan más allá del asistencialismo que se brinda a las comunidades que se declaran en situación de desplazamiento.

Se declararon en resistencia y exigieron del Estado la desmilitarización del territorio y garantías de protección y goce efectivo de derechos, esta posición de las comunidades presuntamente fue permeada por la presión ejercida por parte de las FARC al responsabilizarlas de la presencia de la fuerza pública dentro de los territorios étnicos y exigirles acciones para el retiro de las mismas, de la misma manera la fuerza pública ha realizado señalamientos de que las comunidades son consentidoras de la insurgencia, con lo cual la población civil queda en medio de las presiones ejercidas tanto por los actores armados ilegales como legales y por las circunstancias manifestadas de necesidades apremiantes en medio de la guerra que no les permite el goce efectivo de derechos.

Hasta la fecha estas dos comunidades étnicas no han recibido atención alguna del Estado, y su situación humanitaria ha empeorado debido a que en agosto del presente año el Gobierno nacional empezó a realizar en dichos territorios colectivos acciones de erradicación de cultivos ilícitos y fumigación con glifosato.

Las comunidades se opusieron a dichas acciones exigiendo la concertación de estas medidas que aunque son legales generan afectaciones, esta situación se presenta en contravía a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 073 de 2014¹⁵⁷ en donde se establece la necesidad de proteger a las comunidades frente a planes de erradicación de cultivos ilícitos cuando los mismos puedan afectarlos directamente amenazando su subsistencia.

.....
157 Décimo primero. ORDENAR al Ministro del Interior garantizar el cumplimiento del deber de adelantar los procesos de consulta previa para la protección de los derechos colectivos de los pueblos afrodescendientes del Pacífico de Nariño, frente a proyectos de exploración y/o explotación minera, turística o portuaria, planes de erradicación de cultivos ilícitos, proyectos extensivos de monocultivos agrícolas, obras de infraestructura, y cualquier otra medida, cuando estas puedan afectarlos directamente, en los términos descritos en las secciones V.B.1 y V.C.1 del presente auto y asegurando condiciones de seguridad, libertad y voluntariedad para sus representantes. Adicionalmente, reiterando la jurisprudencia de esta corporación, en aquellos casos específicos en que la medida implique el desplazamiento de las comunidades por la obra o proyecto, o represente un alto impacto social, cultural o ambiental, que pueda amenazar su subsistencia como pueblo tribal étnicamente diferenciado, será deber del Gobierno nacional obtener el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad.

1.4. Principal causa de la vulneración de derechos y el desplazamiento

La principal causa de afectación humanitaria en el periodo que estamos analizando ha sido la fuerte presencia de grupos armados en zonas étnico-rurales: de los 41 desplazamientos registrados entre 2012-2014, 25 fueron provocados por combates, enfrentamientos y hostigamientos acaecidos dentro de dichos territorios entre la fuerza pública Ejército y Armada Nacional contra el Frente 29 de las FARC, columna móvil Mariscal Sucre y Daniel Aldana. 5 por incursiones y asesinatos atribuidos al grupo de conformación posdesmovilización de las AUC denominados los rastrojos, 3 por presencia de minas antipersonas y municiones sin explotar, dos por amenazas a líderes afrodescendientes y 4 por erradicación manual de cultivos ilícitos acompañado de hostigamientos por parte de las FARC.

Las hostilidades que han conllevado al desplazamiento forzado han dejado, por parte de ambas partes en confrontación, el no acatamiento del Derecho Internacional Humanitario, tanto de la insurgencia como la fuerza pública quienes ejercen presión sobre las comunidades con estigmatización y señalamiento.

La insurgencia iza sus banderas en establecimientos educativos, ejerce presión en las comunidades, realiza ataques y hostigamientos con interposición de la población civil y minas antipersonas en zonas de cultivos y caminos veredales.

Por su parte, la fuerza pública se posicionan muy cerca de los poblados, lo que desencadena que los combates se registren cerca de la población civil, en los municipios de la costa nariñense, ocupan bienes públicos como son los aserríos y las casas de civiles con algún grado de ubicación estratégica, obligando a sus residentes a abandonarlas, así como las trincheras son ubicadas dentro de los cascos urbanos.

La ubicación fronteriza del departamento y con salidas al mar resulta un privilegio geográfico estratégico y es ahí donde aunado a los factores de pobreza estructural y baja presencia institucional, se utiliza las zonas rurales del departamento como sitios de disputa entre los diferentes actores armados por controlar el territorio que les sirve como lugar donde se facilita la presencia de cultivos de uso ilícito, el comercio de drogas y el tráfico de armas.

Por otra parte, la alta riqueza de la naturaleza del lugar es aprovechada para la explotación ilegal de madera, oro, monocultivos y petróleo. Estas actividades económicas dejan altos dividendos generando la disputa por el control territorial de los grupos en contienda.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En el departamento hacen presencia las guerrillas de las FARC-EP con sus frentes 29, Columnas móviles Mariscal Sucre y Daniel Aldana en los municipios de Ricaurte, Cumbal, Tuquerres, Barbacoas, Tumaco, Francisco Pizarro, Mosquera, La Tola, Olaya Herrera, El Charco, Santa Bárbara de Iscuandé, Magüí Payán, Roberto Payán, Cumbitara, Policarpa, Samaniego, Santa Cruz de Guachavez, El Rosario, Leiva, Linares, la Llanada, los Andes Sotomayor, Ancuya y Sandoná, Puerres, el Frente 48 en el Municipio de Ipiales zona fronteriza con Ecuador y límite con el Departamento del Putumayo y esporádicamente realizan acciones con apoyo de los frentes 60 y 8 en la zona norte del departamento.

Por su parte el ELN hace presencia con el Frente Comuneros del Sur y las Compañías Guerreros del Sindagua, Héroes y Mártires de Barbacoas, la Semiurbana Jaime Toño Obando y ocasionalmente reciben apoyo de la compañía Camilo Cienfuegos, en municipios como Ricaurte, Mallama, Cumbal, Samaniego, Barbacoas, Roberto Payán, La Cruz, San Pablo, La Unión y Colón Génova.

También se encuentran los grupos de conformación posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), como son los Rastrojos, Urabeños y Autodefensas Gaitanistas de Colombia, quienes en este periodo han vuelto a incrementar sus acciones y tienen fuerte presencia en los municipios de Tumaco, Barbacoas, Magüí Payán, Samaniego, Cumbitara, Policarpa, Leiva, La Unión, Ipiales y Taminango.

Para contrarrestar la presencia y accionar de los grupos armados ilegales, el ejército cuenta con dos fuerzas de tarea conjunta y coordinadas, una es la fuerza de tarea Pegaso con tres brigadas móviles (19, 32 y 35) que cuentan con el apoyo de La Vigésimo Tercera Brigada, con seis batallones (Batallón de Infantería 9 Batalla de Boyacá, Grupo Mecanizado 3 General José María Cabal, Batallón de Apoyo y Servicios para el Combate, Batallón de Selva 53 Coronel José María González Basgo, Batallón de Instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento 23 Jorge Tadeo Lozano Biter y el Batallón Especial Energético y Vial 20, dos grupos del Plan Meteoro, y la Fuerza de Tarea Conjunta Poseidón con sede en Tumaco.

Además en el corregimiento de Cofania, Jardines de Sucumbios, municipio de Ipiales por ser límite con el Departamento del Putumayo existe una base militar adscrita al Batallón Especial Energético y Vial 9 y Brigadas de Selva 13 y 27 con sede en el municipio de Orito (Putumayo).

En los municipios de costa se encuentra la Armada Nacional con la Cuarta Brigada de Infantería de Marina y el Batallón Fluvial de Infantería de Marina 70.

De igual manera, la Policía Nacional tiene una considerable presencia en todo el Departamento; desde el año 2012, después del ataque a la estación de Policía en Tumaco incrementaron sus efectivos y en el año 2013 se activó la policía metropolitana en la ciudad de Pasto.

Sin embargo, la presencia de la Policía y del Ejército cuando se ubican cerca de los cascos urbanos o de la población pone en riesgo a dicha población, como sucedió en los ataques a las estaciones de policía que se presentaron en el 2013 en el corregimiento de Madrigales en el municipio de Policarpa, Esmeraldas en el municipio del Rosario y en los cascos urbanos de los municipios del Charco, Cumbal, Iles, Cuaspud, Carlosama y Ancuyá.

De igual forma los hostigamientos a la base militar en el corregimiento de Jardines de Sucumbíos que ha afectado de manera directa a la población civil que habita en sus cercanías y genera riesgo inminente para sujetos de especial protección constitucional como son los menores de edad que estudian en el centro educativo ubicado al lado de dicha base militar.

La nutrida presencia de grupos armados ilegales ha convertido al departamento en un campo de batalla donde se genera desplazamiento masivo y otra serie de hechos victimizantes como son: amenazas, asesinatos selectivos, tortura, reclutamiento forzado, afectación con minas antipersonas y municiones sin explotar, abandono y despojo de tierras, violencia basada en género, y en general, limitación a las libertades y derechos individuales y colectivos de la población civil.

Es necesaria la presencia de la fuerza pública para contrarrestar las acciones de los grupos al margen de la ley; sin embargo, deben tomarse medidas para evitar que la presencia de la fuerza pública en los cascos urbanos genere un riesgo de vulneración de las comunidades en caso de que se produzcan ataques y hostigamientos de los grupos armados ilegales en los que las comunidades sean utilizados como escudos humanos, como ha sucedido en los ataques perpetuados por la guerrilla¹⁵⁸.

El desarrollo de las operaciones militares como ya lo había identificado la Corte Constitucional mediante Auto 218 del año 2006 se siguen realizando sin el componente

.....
158 Debido a los daños producidos a la población civil como consecuencia de los constantes hostigamientos que se presentaron durante los años 2011, 2012 y 2013 por parte del frente 48 de las FARC en contra de la Base Militar ubicada dentro del caserío del Empalme Corregimiento de Jardines de Sucumbíos, Municipio de Ipiales, la Defensoría del Pueblo Regional Nariño a través de Defensor Público del Área Administrativa interpuso en el mes de julio del presente año la acción de tutela 2014-00476 solicitando medidas de protección para dicha comunidad.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

necesario de prevención, lo que ha generado como ya lo hemos dicho desplazamientos masivos y confinamientos en los Resguardos indígenas Awa y los Consejos Comunitarios que han tenido que desplazarse y/o confinarse debido a los combates que se han presentado dentro de sus territorios colectivos.

Teniendo en cuenta que las poblaciones asentadas en las zonas con mayor conflicto, por lo general, pertenecen a municipios con altos niveles de NBI, debido al abandono histórico y estructural que exacerba el riesgo y la afectación por el conflicto armado, las comunidades afectadas y los gobiernos locales como lo es el departamento y los municipios han pedido al Gobierno nacional, además del incremento de la fuerza pública, políticas públicas focalizadas hacia la inclusión y el desarrollo social.

En las zonas más afectadas por el conflicto armado, los programas y proyectos de asistencia social no llegan o si llegan no se desarrollan en forma óptima debido a que los mismos no son flexibles ante las realidades de los territorios, un caso concreto es el sistema educativo que a través del Decreto 3020 de 2012 exige tener un promedio de 22 estudiantes en la áreas rurales para nombrarles un docente, esta situación en muchas comunidades no se puede debido a que son caseríos pequeños y distantes en los cuales no se puede cumplir con estos requisitos.

De igual forma pasa con el derecho fundamental a la salud, no existen puestos de salud o si existen se encuentran sin dotación y sin personal para atender, por otra parte la crisis presupuestal en los hospitales municipales de primer nivel como es el caso de Barbacoas y Roberto Payán donde los profesionales entran en paro o renuncian por la falta de pago de sus salarios, lo cual de manera clara demuestra la vulnerabilidad de la población civil frente al conflicto armado.

1.5. Principales afectaciones presentadas en las comunidades por el desplazamiento forzado

Siendo los territorios colectivos **étnicos** (indígenas y afros), así como los campesinos los más afectadas por desplazamiento forzado en el departamento, se presenta que la cultura y la idiosincrasia de los pueblos se afectan, el tejido social se debilita, se alteran las relaciones intercomunales, se rompen, esquemas históricos de convivencia y se deteriora el proyecto político de autonomía territorial.

En general en las comunidades afectadas con el desplazamiento y el confinamiento se da un deterioro generalizado de la condiciones de vida, con especial incidencia en las mujeres, los niños y los ancianos.

Se presenta la desnutrición y las enfermedades asociadas a las carencias alimenticias, la suspensión de los currículos y las iniciativas propias de la educación, la alteración de los patrones de vivienda y configuración espacial de los asentamientos, la alteración permanente de la identidad e integridad cultural expresadas en la pérdida acelerada y no voluntaria de elementos y rasgos culturales comunitarios, la permanencia de situación de terror y miedo, la separación brusca del hábitat, entre otras muchas situaciones contribuyen al detrimento en la calidad de vida de todos los pueblos afectados por el desplazamiento forzado.

En la costa pacífica nariñense, la consolidación de las formas de gobierno propio, como los Consejos Comunitarios es todavía débil, esta se acentúa con la ocurrencia del desplazamiento forzado, los modos de vida y de producción propios ligados a la agricultura y a la pesca quedan destruidos por el desplazamiento y el confinamiento; así mismo todos los procesos de recuperación y de construcción cultural ligados al territorio de comunidades que en años anteriores ya habían sido víctimas de desplazamiento forzado y que retornaron quedan interrumpidos o no logran volver a empezar.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

2.1 Operatividad de la institucionalidad territorial y nacional

En el departamento de Nariño, mediante Decreto 257 del 20 de febrero del año 2012, se conforma el Comité Departamental de Justicia Transicional, el mismo es modificado por el Decreto 062 del 29 de enero de 2013 y posteriormente es modificado por el Decreto 1015 de septiembre del año 2013 donde se conforman los siguientes subcomités: Subcomité de prevención, Protección y Garantías de No Repetición, Subcomité de Atención, Asistencia y Rehabilitación, Subcomité de Reparación y Restablecimiento Integral, Subcomité de Restitución de Tierras, Subcomité de Enfoque Diferencial y el Subcomité de Medidas de Satisfacción.

La conformación es meramente formal, prueba de ello es que no se ha conocido hasta la fecha las razones de dichas modificaciones, las mismas no han sido debidamente socializadas con las instituciones que hacen parte del Comité Departamental de Justicia Transicional, las sesiones que se han realizado hasta la fecha únicamente han respondido a exigencias de tipo coyuntural y formal como es atender emergencias, rendir cuentas a los requerimientos de la Procuraduría, la Unidad de víctimas o el Ministerio del Interior.

De los seis (6) subcomités creados en el transcurso de estos tres años, únicamente vienen sesionando tres (3) subcomités; el de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, el subcomité de Atención, Asistencia y Rehabilitación, el Subcomité de Restitución de Tierras, los dos primeros únicamente sesionan de manera coyuntural en respuesta ante emergencias humanitarias y el Subcomité de Restitución de Tierras es el único que cuenta desde el año 2013 con un plan operativo de trabajo anual.

Por su parte, los subcomités de Enfoque Diferencial, Reparación Integral y Sistemas de Información –Coordinación Nación– Territorio durante los tres años no sesionaron.

La ausencia de un plan de trabajo en CDJT y en los otros cinco subcomités no les ha permitido poder desarrollar sus funciones de manera organizada, planificada, articulada y coordinada; por lo tanto, no ha sido posible obtener avances significativos y estructurales en la política pública de atención a las víctimas del desplazamiento forzado y del conflicto armado en general.

La gobernación no cuenta con una herramienta de seguimiento a los compromisos adquiridos dentro del CDJT y en los subcomités y tampoco cuenta con una herramienta de medición del impacto generado con las acciones que se implementan en atención a las víctimas del conflicto, la medición tanto por parte de la gobernación como de la UARIV territorial se realiza frente a la cantidad de recursos entregados y el número de familias beneficiarias, es decir, los resultados se brindan de manera cuantitativa mas no cualitativamente que permita una valoración con enfoque de goce efectivo de derechos.

2.1.1 Municipios del departamento

En el departamento de Nariño, los 64 municipios cuentan con acto administrativo mediante el cual se crea el Comité Territorial de Justicia Transicional; sin embargo, de las visitas en terreno a los municipios de la Unión, San Pablo, La Cruz, Barbacoas, Roberto Payán, Magüí, Payán donde se ha brindado capacitaciones a los integrantes de dicho comité se puede observar que estos espacios no funcionan de manera adecuada por el desconocimiento de las normas y prerrogativas jurisprudenciales frente a la materia y la falta de apropiación y compromiso, la rotación de funcionarios, la asistencia de funcionarios delegados sin capacidad de decisión, los alcaldes municipales rara vez presiden dichos espacios por lo general estos comités son precedidos por el alcalde encargado, el secretario de gobierno y el enlace municipal.

Por otra parte, en seguimiento a las actas de los Comités Municipales de Justicia Transicional se puede observar que las reuniones **únicamente** se realizan bajo las siguientes dos situaciones: Primero. en cumplimiento a los requerimientos de reuniones realizada por la UARIV donde por lo general aprueban documentos de vital importancia como es el PAT, actualización del PAT e incorporación del plan de trabajo de las mesas de participación de víctimas sin embargo de las lecturas a las actas se observa que dichos documentos son presentados y aprobados de manera meramente formal sin discusión alguna y que por lo tanto en la valoración de la efectividad real de dichos documentos los resultados son nefastos¹⁵⁹.

.....
159 El PAT del municipio de Barbacoas es completo, sin embargo la acciones establecidas en dicho documento no se han realizado, no existe apropiación por parte de ningún funcionario de dicho documento al punto de que en el año 2014 la funcionaria que se desempeñaba como enlace municipal solicito dicho documento a la profesional de articulación Nación Territorio de la UARIV manifestando que en el municipio el documento del PAT estaba extraviado.

En el Municipio de la Unión el PAT aprobado en el año 2012 se encuentra sin diseñar los componentes de Verdad y Justicia, Retornos y Reubicaciones y Participación, desde esta fecha hasta el mes de septiembre no se realizó ningún ajuste ni seguimiento a dicho documento.

Segundo, la situación bajo la cual sesionan los CTJ es ante la presencia de emergencias humanitarias como son los desplazamientos masivos y los atentados terroristas, sin embargo, nuevamente de la lectura de las actas se percibe que los compromisos que se generan en estos espacios no son claros ni congruentes con las situaciones y las necesidades de las víctimas, es decir el contenido de las actas se refieren a describir de manera laxa la situación ocurrida, sin demostrar capacidad de compromisos claros, precisos, sostenibles e integrales.

Por otra parte, las dificultades en la aplicación de la política pública de atención a víctimas tienen un origen estructural y es la carencia de capacidad presupuestal, técnica y operativa para atender situaciones que desbordan la capacidad interna de los municipios y del departamento, es decir en el departamento y en algunos municipios como Tumaco, Ricaurte, Barbacoas, el Charco, Roberto Payán, Policarpa la situación humanitaria es tan **álgida** que requiere la aplicación del sistema de corresponsabilidad Nación – Territorio se empiece a desarrollar adecuada e integralmente, es urgente que desde la nación de manera directa se realicen acciones de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad para efectos de que dichos municipios y el Departamento tengan mayores herramientas para poder garantizar de manera oportuna e integral el goce efectivo de los derechos de las comunidades afectadas y en riesgo de ser afectadas por el conflicto armado teniendo en cuenta que en Nariño aún persiste el conflicto armado y día tras día se siguen generando nuevas víctimas.

Por otra parte, es importante manifestar que las nuevas responsabilidades que se dieron a las entidades territoriales en la nueva ley de víctimas y restitución de tierras, no fueron acompañadas de incremento presupuestal por parte del gobierno central, por lo tanto es importante que los entes territoriales del nivel municipal y Departamental hagan un llamado al nivel nacional sobre sus propias limitaciones, estas limitaciones presupuestales ya habían sido tenidas en cuenta como factor de limitación para la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada en el Auto 383 de 2010 donde en su numeral segundo ordeno a las autoridades de las entidades territoriales que no cuenten con capacidad presupuestal suficiente realizar ante el Gobierno nacional la solicitud de apoyo debidamente sustentada,

En respuesta a esta orden el Departamento de Nariño y 27 municipios formularon proyectos y definieron el apoyo que requerían de la nación, sin embargo, hasta la fecha no han obtenido respuesta frente a sus solicitudes, con lo cual demuestra la persistencia de la dificultad identificada frente a limitaciones presupuestales de los municipios.

2.2 Problemas y avances en materia de coordinación intergubernamental para la operación de las políticas de atención

2.2.1 Coordinación entre entidades nacionales (nación/nación)

La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se viene desarrollando de manera pausada, las nuevas instituciones se han venido organizando en el camino, las entidades que hacen parte del orden nacional no han sido diligentes en adoptar los mecanismos necesarios para el desarrollo propicio de la norma, las diversas rutas de atención y los protocolos de actuación durante estos dos años han estado en construcción, como el sistema de corresponsabilidad, la aplicación de los decretos étnicos y las diversas rutas de atención con enfoque diferencial.

Sin embargo, y ante la alta demanda de atención las instituciones, estas se han visto abocadas a responder muchas veces de forma individual sin que exista una verdadera articulación y armonización de competencias, situación que ha generado retrasos en la atención sobre los cuales ya se había avanzado con la Ley 387 de 1997 y la sentencia T-025 de 2004 con sus autos de seguimiento.

De manera específica se identificaron los siguientes retrocesos:

1. La tardanza de entre seis meses y hasta un año en el análisis de las declaraciones mientras construían los criterios de valoración.
2. Bajo la nueva ley y reestructuración institucionalidad se crearon zonas grises en la interpretación de la normativa de protección que llevó a restricciones en el acceso a los derechos, lo cual, debió ajustarse por la vía de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Un ejemplo de ello fue la exclusión en el registro único de víctimas de personas afectadas por grupos posdesmovilización de las AUC, esta situación fue corregida en junio del año 2013 mediante Auto 119, en el cual la Corte Constitucional se pronunció dictaminando que la Ley 387 de 1997 aún está vigente y que por lo tanto se debe dar cumplimiento a la misma sobre todo a la hora de determinar quién es un desplazado, determinación que no únicamente se debe realizar en el ámbito del conflicto armado.
3. En cuanto a la entrega de atención humanitaria la Corte se pronunció mediante Auto 099 de 2013 en el cual dio orientaciones frente al tema aclarando que la situación de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado se debe determinar mediante realidades fácticas en las que viven dichas personas y no mediante simples formalidades como lo es la sola afiliación al régimen contributivo en salud,

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

el número de ayudas recibidas o la permanencia de más de diez años en situación de desplazamiento forzado.

De igual manera y frente a las limitaciones presupuestales de las entidades territoriales donde se presenta con mayor intensidad el fenómeno del desplazamiento forzado ordeno la necesidad de diseñar un sistema de corresponsabilidad entre los entes nacionales y territoriales para brindar la Ayuda Humanitaria de forma oportuna y adecuada.

Un ejemplo de que la coordinación entre las instituciones del nivel nacional tiene serias dificultades en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es lo que sucede con la responsabilidad compartida en cuanto a la Asistencia Humanitaria de Transición que tienen bajo su responsabilidad la UARIV y el ICBF, a quienes les compete brindar la asistencia humanitaria en los componentes de alojamiento y alimentación en su orden.

La entrega de dicha asistencia no la realizan en el mismo tiempo, el ICBF entrega el giro correspondiente a la alimentación en tiempos diferentes a los de la UARIV quien lo hace en el componente de alojamiento, es decir, la familia víctima recibe la asistencia humanitaria de forma dividida y en periodos bastantes distantes el uno del otro, situación que genera riesgo en el mínimo vital de la población víctima de desplazamiento forzado, toda vez que al llegar el giro de asistencia humanitaria de forma dividida, los recursos son más bajos, tienen que esperar por la otra mitad, lo cual no se ajusta a la realidad toda vez que la necesidades no se pueden dividir, es decir, no puedo pagar únicamente alimentación por el momento y luego alojamiento en tres, seis o nueve meses.

2.2.2 Coordinación entre entidades nacionales y territoriales (nación/territorio)

La UARIV como entidad coordinadora del SNARIV ha asumido un rol casi que de órgano de control de los gobiernos territoriales, es mucho lo que exige a las entidades territoriales y poco lo que se aporta a las mismas.

El acompañamiento técnico que realizan en la implementación de la ley alcanza a ser de mera formalidad: la UARIV asiste a la constitución de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, apoyan la formulación de los PAT y los planes de contingencia; sin embargo, dichos apoyos se realizan mediante talleres subregionales donde el tiempo y la metodología que se utiliza no es favorable para poder obtener resultados adecuados que conlleven a la real planificación y materialización de la política pública de atención a víctimas, el seguimiento que realizan lo hacen mediante lista de chequeo donde se identifica si cuentan o no con el PAT, el Plan de Contingencia, si realizan comités, cuántas actas tienen, sin embargo, estos documentos no son evaluados en su

contenido y desarrollo, ya que tampoco favorece la evaluación y el análisis juicioso de la implementación de la política pública.

La UARIV, en el ejercicio de avanzar en la implementación de la ley, toma decisiones de manera unilateral, las mismas que no son consultadas dentro de los comités territoriales de justicia transicional, como lo hace con la identificación de lugares donde adelantar procesos de reparación colectivos, manifestando que lo hacen por oferta y no por demanda, situación que no se encuentra reglamentada y que por lo tanto no tendría asidero jurídico¹⁶⁰.

De igual manera lo está haciendo la Unidad de Restitución de Tierras quienes focalizan las zonas de intervención sin que las mismas sean identificadas o examinadas dentro los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Estas decisiones tomadas de manera unilateral por las unidades del nivel nacional pueden traer consecuencias negativas como son el no poder garantizar la sostenibilidad de los procesos y las garantías de no repetición, por otra parte la falta de claridad en el desarrollo de los procesos tanto para las comunidades como para las entidades territoriales locales toda vez que son procesos donde se requiere la intervención de manera articulada y coordinada entre todas las instituciones que hacen parte del SNARIV y al ser decididas de esta forma se dificulta el trabajo armónico de todo el sistema, porque las entidades son llamadas a responder sin conocer previamente los procesos adelantados y por otra parte sin contar con la oferta institucional necesaria para responder al restablecimiento de derechos.

Por otra parte, en el diseño, implementación y evaluación de los Planes de Acción Territorial si bien existe el acompañamiento técnico por parte de la UARIV no existe así mismo, un mecanismo claro y directo de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad presupuestal, los gobiernos deben participar en convocatorias donde las entidades territoriales deben entrar a competir a través de la presentación de proyectos para ganar recursos de cofinanciación.

160
1. El caso correspondiente al Resguardo Awá de Tortugaña Telembi donde no ha existido avances debido a la falta de acuerdo frente a la forma en que se debe realizar el proceso de consulta previa. 2. El Caso de El Palmar en el Municipio de Leiva, este proceso ha venido avanzando pese a que la situación de riesgo persiste y se ha incrementado en el presente año en el municipio. 3. El Caso de Santacruz en el Municipio de Policarpa, el proceso de reparación colectiva se pretendió desarrollar únicamente con los campesinos que habitan dicho corregimiento el cual es un territorio colectivo de comunidades afro descendientes COPDICON sin realizar el proceso de pre consulta y consulta con los integrantes de dicho consejo comunitario.

Un ejemplo claro de las falencias existentes en la articulación Nación – Territorio se presenta por parte de la UARIV en la entrega de subsidiariedad de asistencia humanitaria inmediata, para finales del año 2014 la UARIV desde el nivel nacional identificaron 18 municipios para ser beneficiarios de dicho apoyo, sin embargo se desconoce los criterios y el proceso mediante el cual se realizó la identificación de los municipios, esta situación llama la atención por el hecho de que se subsidio municipios donde no se han presentado desplazamientos masivos y el número de víctimas y la situación de riesgo es menor como es el caso de municipios como San Lorenzo, La Llanada, Córdoba frente a municipios donde se han presentado desplazamientos masivos y que no fueron focalizados como Roberto Payán, Cumbitara y Santa Bárbara.

2.2.3 Coordinación entre los entes territoriales (Territorio/territorio)

La coordinación y la articulación entre el departamento y los municipios ha sido deficiente, como ya se mencionó el Comité Departamental de Justicia Transicional no se encuentra operando en debida forma, el artículo 253 del Decreto 4800 de 2011 determina que con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, así como presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales, el Comité Departamental de Justicia Transicional además de sus reuniones ordinarias se debe reunir como mínimo cada cuatro meses con la participación de los municipios de su jurisdicción.

En el departamento durante los años 2012 y 2013 no se realizaron estos Comités de Justicia Transicional Ampliados, tan solo el día 15 de septiembre de 2014, y en cierta medida en respuesta a los requerimientos realizados por la Comisión de Seguimiento del Ministerio Público se realizó el primer comité con participación de los municipios, sin embargo, los propósitos y objetivos que se habían planteado en la invitación a dicho comité no fueron abordados en debida forma, toda vez que la Oficina de Coordinación de Atención a Víctimas del Conflicto Armado de la gobernación de Nariño no ha podido asumir el adecuado liderazgo en dichas reuniones y por otra parte no existe aún la apropiación y el compromiso frente al tema por parte de las demás secretarías y oficinas que componen la gobernación.

La participación e incidencia de los municipios en dicho espacio fue nula, se percibía el desconocimiento del objetivo y la importancia de dicho espacio, el cual finalizó solicitando a los municipios el diligenciamiento de una matriz en la que debían diligenciar los proyectos que tienen para la atención a las víctimas del conflicto y la necesidad y dificultades que les ha presentado frente al tema. Se desconoce a la fecha si los municipios entregaron dicha información y si la misma va a ser tenida en cuenta para

efectos de generar respuestas y compromisos en un próximo comité departamental de Justicia Transicional Ampliado.

La Gobernación manifiesta que realizó un Comité Departamental ampliado con todos los municipios en el mes de octubre del año pasado, sin embargo, el mismo se dio con la ocasión a la formulación de los planes de contingencia mas no para evaluar, presentar avances y necesidades en la implementación de la política pública en toda su generalidad como se encuentra concebido dicho espacio en el Decreto 4800 de 2011.

Es así, como la coordinación y la articulación entre el departamento, la UARIV territorial y los municipios se presenta únicamente en situaciones que requieren atender emergencias y para participar en convocatorias de cofinanciación, hasta la fecha no existe una articulación conjunta para desarrollar proyectos de inversión para procesos integrales de restablecimiento de derechos como lo es un retorno o una reubicación.

Como ya se dijo anteriormente los procesos de reparación colectiva y los procesos de retorno y reubicación son focalizados de manera unilateral por la UARIV, quizá la falta de funcionamiento y operatividad del Subcomité de Reparación y Restablecimiento Integral permite que esto suceda, los municipios por lo general conocen de los procesos cuando ya la UARIV ha focalizado el caso y reúne al Comité Municipal Ampliado con el fin de informar lo obligatoriedad en apoyar los procesos, es decir, no existe una concertación previa entre las víctimas, los municipios, el departamento y la UARIV frente a la focalización y priorización de los casos.

De igual manera sucede con la presentación de los proyectos de inversión o generación de ingresos que son definidos sin la real participación de los beneficiarios y los municipios, toda vez que quien diseña los proyectos es el departamento y en ocasiones la UARIV y los municipios únicamente se restan a realizar los aportes requeridos con el fin de demostrar su esfuerzo presupuestal para la atención a las víctimas del conflicto armado¹⁶¹.

.....
161 Proyectos de convocatoria de Cofinanciación UARIV 2013.

3. ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015

El Plan de Desarrollo Departamental en su eje estratégico denominado: "Nariño solidario incluyente y generador de oportunidades para el buen vivir", cuenta con un programa designado como **"Respeto y promoción de los derechos de la víctimas del conflicto armado"** el cual se encuentra desarrollado a través de dos subprogramas, el primero llamado **"Atención integral, reparación y restitución de tierras a víctimas del conflicto armado"** y el segundo de nombre **"Prevención a la violación de los derechos humanos y protección a las víctimas del conflicto armado"**.

3.1 Articulación entre políticas

Como se puede verificar en la denominación de los programas y subprogramas del Plan de desarrollo, el mismo no especifica de manera directa la de atención a la población víctima de desplazamiento forzado, al contrario se encuentra fusionado por la atención a las víctimas del conflicto armado en general¹⁶².

En relación con el PAT, en dicho documento se maneja el mismo criterio del Plan de Desarrollo Departamental, es decir, no se discrimina de manera clara la atención a la población desplazada por el conflicto armado.

Sin embargo, en seguimiento a la ejecución de esta herramienta de política pública se ha podido determinar que los programas y subprogramas dirigidos a las víctimas del conflicto armado generan más atención a las víctimas del desplazamiento forzado y terminan atendiendo con mayor frecuencia a dicha población, situación que se presenta debido a que las mismas corresponden al porcentaje mayor de víctimas en el departamento en comparación con las víctimas de otros hechos victimizantes.

El Plan de Desarrollo Departamental asegura recursos en mayor proporción al subprograma denominado "Atención integral, reparación y restitución de tierras a víctimas del conflicto armado" porque proyecta un presupuesto de \$6'840.000.000, cifra que es más significativa al valor que se proyecta para el desarrollo del subprograma denominado "Prevención a la violación de los derechos humanos y protección a las víctimas del conflicto armado" el cual cuenta con una asignación de \$2'960.000.000, es

.....

162 Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Nariño Mejor". Páginas 153, 154, 223, 225, 227, 229, 231 y 233.

decir menos de la mitad de lo proyectado en el otro subprograma. De igual manera, en el PAT departamental se puede observar que existe una mayor asignación presupuestal hacia actividades que desarrollan el primer subprograma en comparación con las actividades que desarrollan el segundo subprograma.

Estos balances son una muestra clara de que con la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la prevención y protección ha sido rezagada en comparación a que bajo la Ley 387 de 1997 era un componente de desarrollo primordial. Si bien es cierto, el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 determina que la atención a las víctimas del desplazamiento forzado se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997, esta determinación, en la práctica y bajo la implementación de la Ley 1448, no ha sido tenida en cuenta, toda vez que es marcada la prevalencia de su aplicación en temas de, como lo es la reparación integral y la restitución de tierras, situación que no es concordante con la intensidad del conflicto armado que aún se vive en el Departamento de Nariño y con la necesidad urgente de generar la estabilización socioeconómica a las víctimas del desplazamiento forzado.

Los programas, proyectos y acciones de prevención y estabilización socioeconómica han pasado a un segundo plano, lo cual no es apropiado cuando en términos fácticos en el Departamento nos encontramos bajo una situación de conflicto que cada día deja nuevas víctimas y donde además encontramos comunidades en riesgo inminente de desplazamiento forzado o que permanecen en resistencia dentro de sus territorios.

Finalmente, se puede decir que no existe una articulación objetiva en cuanto a las finalidades del Plan de Desarrollo Departamental de Nariño y el Plan de Acción Territorial donde se encuentra incluido el Plan Integral Único de Atención a Población Desplazada, toda vez que el fin primordial de los dos primeros planes es brindar oportunidades de inclusión social a las víctimas del conflicto armado, mientras que los fines primordiales de la política pública de atención a la población desplazada son en prevenir y proteger a las comunidades en riesgo y el restablecimiento de la población afectada mediante el goce efectivo de sus derechos humanos.

Lo que es una constante negativa en dichos planes es que los mismos son poco conocidos por la población objetivo, su diseño no contó con niveles de participación adecuados, la caracterización de la población objeto es un aproximado, más no es real y, por lo tanto, su matriz operativa siempre está en construcción sobre todo en la parte presupuestal, lo cual complejiza la realización de un control ciudadano y seguimiento a la implementación de dichas planes.

4. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

Tanto en el plan de desarrollo como en el PAT, el componente de política pública que recibe una cifra de mayor proyección presupuestal es la reparación integral a las víctimas, obedeciendo a la lógica de que la ley de víctimas y restitución de tierras al ser parte de la justicia transicional está diseñada fundamentalmente para atender al posconflicto.

4.1. Fuentes de financiación de la política territorial

En lo que se refiere a las fuentes de financiación para el PAT departamental se obtienen a través de los recursos propios, regalías y cofinanciación, el Departamento en el año 2013 participó de la convocatoria de cofinanciación realizada por la UARIV en donde pudo obtener recursos por valor de (\$4.999.999.856) y por parte de regalías se aprobaron siete mil millones (\$7.183.000.478).

Sin embargo, dichos recursos que son significativos han sufrido considerables retrasos en la ejecución del presupuesto a través de la implementación de los proyectos los cuales apenas se empezaron a implementar a partir de noviembre del año 2014.

Las siguientes tablas evidencian el panorama de inversiones en atención a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento para el departamento de Nariño.

Tabla 6. Distribución de las fuentes de financiación del presupuesto departamental de atención a las víctimas. Período 2012-2015

| SUBPROGRAMAS | 2012 | | | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | | | |
|---|---------------|-----------|-------|--------------|-----------|--------|-------|--------------|-----------|--------|-------|--------------|------------|--------|-------|
| | REC. PROPIOS. | REGA-LÍAS | TOTAL | REC. PROPIOS | REGA-LÍAS | COFIN. | TOTAL | REC. PROPIOS | REGA-LÍAS | COFIN. | TOTAL | REC. PROPIOS | REGA-LÍAS. | COFIN. | TOTAL |
| Atención integral, reparación y restitución de tierras a víctimas del conflicto armado. | 600 | 800 | 1400 | 640 | 800 | | 1440 | 690 | 800 | 500 | 1990 | 710 | 800 | 500 | 6840 |
| Prevención a la violación de los derechos humanos y protección a las víctimas del conflicto armado. | 150 | 200 | 350 | 160 | 200 | 500 | 860 | 170 | 200 | 500 | 870 | 180 | 200 | 500 | 2960 |

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental "Nariño Mejor" 2012-2015.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

**Tabla 7. Componentes de las políticas departamentales de atención a las víctimas.
Período 2012-2015**

| COMPONENTE | SUBCOMPONENTE | PROYECTADO 2012 | PROYECTADO 2013 | PROYECTADO 2014 | FUENTES DE FINANCIACIÓN | | TOTAL COMPONENTE |
|---|--|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|---------------|---------------------|
| | | | | | REC. PROPIOS | REGALÍAS | |
| Prevención y protección a la violación a los DD. HH. e infracciones al DIH y garantías de no repetición | Prevención temprana y urgente a la violación a los DD. HH. e infracciones al DIH | 38.850.727 | 118,548.632 | 299.823.478 | 165.000.000 | 269.462.111 | 606.022.837 |
| | Protecciones individuales y colectivas a la violación a los DD. HH. e infracciones al DIH. | 5.000.000 | 29.000.000 | 114.800.000 | 68.800.000 | 80.000.000 | |
| Asistencia y atención integral | Asistencia humanitaria | 140.000.000 | 139.510.000 | 170.000.000 | 183.500.000 | 100.000.000 | 220.917.234 |
| | Atención Integral | 182.790.727 | 546.547.151 | 1.030.326.356 | 437.323.000 | 23.850.727 | |
| Reparación Integral | Reparación Integral | 23.850.727 | 62.710.000 | | 139.800.000 | 1.260.180.509 | 8.441.284.275 |
| | Reparación colectiva | | 1.420.952.711 | 3.315.556.326 | | 4.736.509.038 | |
| | Restitución de Tierras | | | 158.850.000 | 158.800.000 | | |
| | Medidas de satisfacción | 35.000.000 | | 113.000.000 | 148.000.000 | | |
| | Retornos y reubicaciones | 58.000.000 | 976.009.353 | 2.277.355.158 | 3.253.364.512 | | |
| Participación, fortalecimiento organizativo e institucional y coordinación nación territorio. | Participación | 23.850.727 | 216.375.807 | 320.886.887 | 245.560.727 | 315.552.696 | 1.389.447.680 |
| | Fortalecimiento institucional | | 141.532.059 | 330.241.473 | | 471.773.533 | |
| | Gestión institucional | 25.000.000 | | 37.710.000 | 62.710.000 | | |
| | Gestión de la información y comunicación | 23.850.727 | 60,000,000 | 210.000.000 | 93.850.727 | 200.000.000 | |
| Total | | 565.593.636 | 3.711.175.720 | 8.378.499.678 | 5.177.522.204 | 7.433.477.886 | |

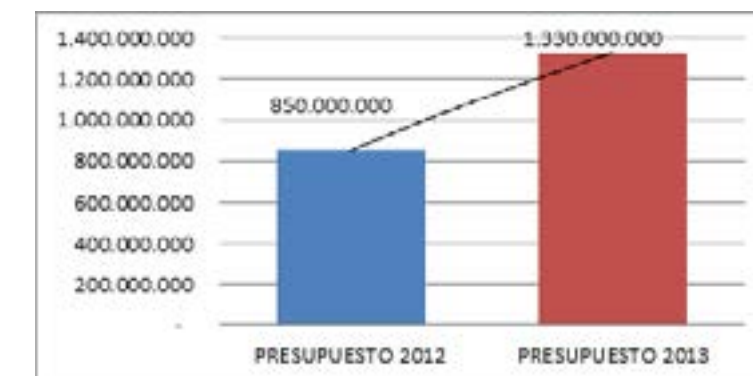
Fuente: PAT Departamental .

4.2. Dinámica de la gestión presupuestal

Con el **ánimo** de acercarnos a cifras reales sobre el presupuesto que se apropia y se ejecuta para la implementación del PAT, en un ejercicio de seguimiento a dichos planes que se realizó en 2014, conjuntamente con la UARIV y la Procuraduría y el apoyo del Consejo Noruego, se obtuvo entre otros documentos, certificación emitida el 12 de septiembre del año 2013 por el Secretario de Presupuesto de la Gobernación de Nariño, en donde informó que:

- Para el año 2012 se apropiaron recursos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas por valor de ochocientos cincuenta millones de pesos (\$850.000.000) de los cuales se ejecutaron seiscientos cincuenta y un millones setecientos noventa mil seiscientos cuatro pesos (\$651.790.604).
- Para el año 2013 se presupuestaron mil trescientos treinta millones de pesos (\$1.330.000.000) de los cuales se ejecutaron setecientos sesenta y cinco mil millones ochocientos cincuenta y dos mil cuatrocientos dos pesos (\$765.852.402).

Gráfico 3. Tendencia presupuestal Gobernación de Nariño. Período 2012-2013



Fuente: UARIV- Procuraduría Regional Nariño- Defensoría del Pueblo Regional Nariño con el Apoyo del Consejo Noruego para Refugiados. Ejercicio de Seguimiento Presupuestal Planes de Acción Territorial Año 2013

Como se puede observar en el gráfico el Departamento viene incrementando el presupuesto que asigna por año y sus partidas presupuestales son significativas,

contrario a este hecho, resulta muy preocupante que dichas partidas no son ejecutadas en su totalidad lo cual se refleja en la falta de resultados en la atención efectiva a las víctimas del conflicto armado.

Gráfico 4. Presupuestado asignado vs. Presupuesto ejecutado por la Gobernación de Nariño. Período 2012-2013



Fuente: UARIV- Procuraduría Regional Nariño- Defensoría del Pueblo Regional Nariño con el Apoyo del Consejo Noruego para Refugiados. Ejercicio de Seguimiento Presupuestal Planes de Acción Territorial Año 2013.

Los retrasos en la gestión han sido causados por diversas razones como lo son: la falta de una adecuada planificación y organización entre la UARIV, la Gobernación y los municipios ya que tuvo su origen desde la apertura de la convocatoria donde la UARIV la abrió en mayo y la cerró en junio del año 2013 dando **únicamente** un lapso de un mes para presentar los proyectos a cofinanciar y de esta manera en el afán de ser beneficiados de dicha cofinanciación. Así mismo se presentaron proyectos sobre los cuales no se tenía plenamente identificada a la población beneficiaria y que por lo tanto no fueron concertados con dichas comunidades, lo cual ha generado malestar en estas y el riesgo de que los proyectos no sean coherentes con las necesidades de la población beneficiada y la vocación del desarrollo local, entre otras causales de retraso se puede identificar el limitado recurso humano en la gobernación para la ejecución y seguimiento a la implementación de los proyectos y las limitaciones con la entrada de la vigencia de la ley de garantías electorales en el año 2014.

5. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

La puesta en marcha e implementación del espacio creado por la nueva ley de víctimas y restitución de tierras, ha resultado en la práctica un ejercicio engorroso teniendo en cuenta la carencia en sus inicios de un protocolo de participación, y la aparición de los espacios de interlocución que se conformaron de manera formal y que debido a su corto tiempo y a la falta de garantías predeterminadas para lograr la participación efectiva no lograron incidir en la política pública.

5.1. El ejercicio del derecho a la participación entre 2012-2014

El ejercicio del derecho a la participación entre 2012-2014 tuvo un periodo de transición a la nueva normatividad disminuyó el nivel de participación que había logrado la anterior Mesa Departamental de Población Desplazada, esto, pese a que 6 representantes del anterior espacio se encuentran en la nueva mesa.

Por otra parte, la conformación del nuevo espacio le restó operatividad a la anterior y disminuyó en cierta manera el ritmo de trabajo, es decir la implementación de espacios diseñados en la nueva ley al no tener claridad, como tampoco al no existir la plataforma institucional necesaria para dar esta transición, terminó por cambiar agendas que llevaban tiempo de construcción con nuevos asuntos de mera formalidad, como fue la conformación de los nuevos espacios (solo hasta 2013 se conformaron las mesas de participación).

Hasta la fecha gran parte del ejercicio de la mesa de participación de víctimas, ha estado enfocado en su organización, en construir su reglamento, en elegir a sus representantes a los diversos espacios de participación y en diseñar su Plan de Trabajo que fue aprobado de manera formal en abril del presente año, sin embargo, no se conoce cómo este va a ser incorporado al Plan de Acción Territorial.

Teniendo en cuenta que el PAT fue construido en el año 2012, la participación de la Mesa Departamental en su diseño y construcción fue nula, de igual manera no han sido tenidos en cuenta en la determinación de los proyectos ni en la focalización de zonas a intervenir.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

No se conocen ejercicios mediante los cuales la Mesa Departamental de Participación haya realizado observaciones y aportes específicos al Plan de Acción Territorial; en agosto de 2014 la plenaria de la Mesa realizó su primer ejercicio de audiencias públicas en seguimiento a la política pública, pero a fines de 2014 no se conocía su resultado o la trascendencia de dicho ejercicio.

Los representantes de la mesa han sido fluctuantes debido a amenazas que algunos han recibido y que los ha obligado a renunciar a dicho espacio, otros representantes se han retirado porque han conseguido contratos o vinculaciones con instituciones que atienden a las víctimas del conflicto armado, es el caso del retiro de cuatro representantes que se dio en agosto debido a que fueron contratados por el Instituto Departamental de Salud para desarrollar actividades del PAPSIVI.

5.2. Situación de las Mesas de Participación Efectiva

En mayor porcentaje los representantes que hacen parte de la Mesa Departamental de Participación de Víctimas carecen de capacitación y de conocimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y demás normas concordantes, la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, situación que ha conllevado a que los nuevos liderazgos estén en su mayoría desprovistos de la preparación necesaria para desarrollar su papel de liderazgo de manera cualificada.

En el nivel municipal las mesas de participación de víctimas se conformaron formalmente, diseñaron plan de trabajo en el año 2013 y en su gran mayoría asumieron como plan de trabajo y reglamento interno la propuesta modelo enviada por la UARVI territorial¹⁶³. Los personeros municipales manifiestan que no se ha podido cumplir con el plan de trabajo de las mesas debido a la falta de asignación de presupuesto para el funcionamiento de las mismas¹⁶⁴.

Según datos aportados por las personerías municipales en aplicación a la herramienta de seguimiento de las subcomisiones de seguimiento del Ministerio Público se tiene los siguientes datos:

En lo concerniente a la pregunta de que si las mesas municipales de participación de víctimas cuentan con un plan de trabajo: 30 municipios respondieron afirmativamente,

.....
163 Ver Modelo de Reglamento y Plan de Trabajo propuesto por la UARIV Territorial Nariño.

164 Visitas realizadas a los Municipios de la Unión, San Pablo, La cruz, Barbaçoas, Magüí Payán, Roberto Payán, El Charco, Santa Bárbara de Iscuande, Olaya Herrera.

31 municipios manifestaron que no lo tienen y 3 municipios no respondieron a la pregunta.

En cuanto a la pregunta de que si la entidad territorial financiaba el desarrollo del plan de trabajo de las mesas de participación de las víctimas 26 municipios respondieron afirmativamente, 37 manifestaron que no y 3 no respondieron a la pregunta.

En cuanto a que si la entidad territorial financiaba la operación logística de la mesa: 26 municipios respondieron afirmativamente, 37 informaron que no y 3 no respondieron a la pregunta.

Estas estadísticas son una muestra fehaciente de que el derecho a la participación de las víctimas en estos tres años de aplicación de la nueva ley de víctimas y restitución de tierras no ha tenido su pleno y real desarrollo y que quizá el único avance en la materia ha sido la conformación formal de dicho espacio.

La participación efectiva de los pueblos indígenas no se ha garantizado en el Departamento, prueba de ello es que hasta la fecha la mesa departamental de participación de víctimas no cuenta con un representante indígena a pesar de que la población indígena es, al igual que la población afrodescendiente, la más afectada por el conflicto armado.

6. CONCLUSIONES

La implementación de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, que establece el objetivo del restablecimiento de derechos y el goce efectivo de derechos, debe ser asumida por el Estado mediante estrategias que posibiliten la realización final de dicho objetivo con acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población desplazada.

No obstante el anterior postulado, persisten falencias en la implementación de la política pública que se deben a causas estructurales como son: la ausencia de una debida caracterización de la población afectada; deficiente planificación, organización, coordinación y articulación integral de las acciones dirigidas a la población desplazada.

De igual manera se concluye que existen dificultades para incluir en las políticas:

- (i) Atención diferencial a grupos de especial protección constitucional;
- (ii) Abordaje psicosocial, y
- (iii) Participación de la población desplazada,
- (iv) Sistema de corresponsabilidad, por lo tanto la falta de lineamientos estratégicos para abordar el tema de la población desplazada, donde se prioricen estrategias de impacto para el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural),
- (v) Medidas para prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos de las víctimas de este delito.

En suma, se requieren acciones de fortalecimiento y adecuación de la oferta existente de Ayuda Humanitaria, educación, salud y la articulación de las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico con un programa de Asistencia Técnica Integral para la población desplazada que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras y la conformación de proyectos productivos.

Dichas acciones deben ser integrales y a partir de una oferta articulada y coherente con las necesidades de la población desplazada, buscando no solo el retorno o reubicación de los campesinos a sus tierras, sino fomentando a través de la integralidad de los componentes de la política pública el goce efectivo de derechos.

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN SANTANDER

Por: *Jazmín Cantillo Jiménez,*
María Eugenia Osorio Trujillo y Lucy Stella Pabón Dulcey

El presente documento plantea en su primera parte la estructura institucional territorial dispuesta para la atención al desplazamiento forzado en el Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta) así como los municipios de San Gil, Vélez y otros del departamento.

En el se visibiliza una generalidad del Departamento, caracterización breve del desplazamiento, la operatividad de la institucionalidad hacia la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, la coordinación nación-territorio y entre territorios.

Como segundo capítulo se visibilizan las dificultades y avances de las políticas territoriales de atención a la población desplazada y en el tercer capítulo, el derecho de la participación desde las organizaciones de víctimas, finalizándose en el cuarto capítulo la asignación presupuestal y ejecución de los mismos en algunos derechos de componentes de políticas públicas.

Como resultado de los hallazgos encontrados en las diferentes temáticas abordadas en este informe, en el quinto capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

1. SITUACIÓN Y DINÁMICAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SANTANDER

Para conocer la respuesta institucional dispuesta para la atención al desplazamiento forzado, es importante tener una visión de la complejidad de la problemática al menos cuantitativamente.

1.1. Magnitud del desplazamiento

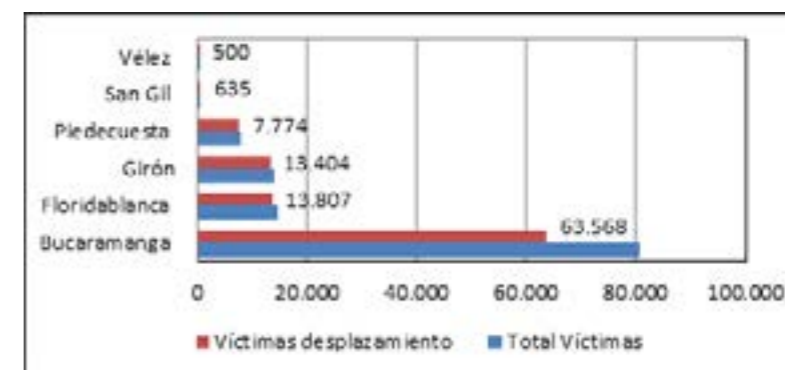
Según reporte del Registro Único de Víctimas (RUV)- en un acumulado desde 1985 al 21 de enero de 2014 por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), San Gil y Vélez, presentan población víctima y específicamente de desplazamiento forzado, así (Tabla 1):

Tabla 1. Población víctima y desplazada en AMB, San Gil y Vélez desde 1985 – 2014

| MUNICIPIO | TOTAL DE VÍCTIMAS | VÍCTIMAS EN DESPLAZAMIENTO FORZADO | % DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON RESPECTO AL TOTAL DE VÍCTIMAS | % DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON RESPECTO AL TOTAL DE HABITANTES |
|---|-------------------|------------------------------------|---|---|
| Bucaramanga | 80.826 | 63.568 | 78.6 | 12.05 |
| Floridablanca | 14.840 | 13.807 | 93.0 | 5.60 |
| Girón | 14.022 | 13.404 | 95.6 | 7.64 |
| Piedecuesta | 8.077 | 7.774 | 96.2 | 5.33 |
| Área metropolitana | 177.765 | 98.553 | 55.4 | 8.85 |
| Población total en Santander | 218.104 | 186.249 | 85.4 | 9.08 |
| % representa Santander con respecto a Colombia | 3.17% | 3.23% | | |
| Colombia | 6.881.655 | 5.769.404 | 83.8 | |
| Otros municipios de Santander | | | | |
| San Gil | 664 | 635 | 95.6 | 1.38 |
| Vélez | 593 | 500 | 84.3 | 2.59 |

Fuente: Datos organizados por Defensoría Comunitaria, con base en RUV a 21 de enero de 2014. Bucaramanga y proyección DANE 2014 de población en el departamento, municipios.

Gráfico 1. Población víctima desplazamiento en Santander



Fuente: Registro único de víctimas -UARIV, a enero de 2014.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, el Área Metropolitana de Bucaramanga concentra el 81.5% de la población víctima del Departamento, siendo el 84.5% en todo el territorio Santandereano y algunos municipios del AMB superan el 93% como Floridablanca, Girón (95.6%), Piedecuesta (96.2%) y Bucaramanga es el que presenta menor porcentaje de 78.6%. Igualmente, los municipios de Vélez con el 84.3% de población desplazada y el de San Gil el 95.6% como parte del seguimiento. Otros datos significativos de población desplazada en algunos otros municipios del Departamento de Santander son (Tabla 2):

Tabla 2. Población víctima y desplazada en municipios priorizados de las Provincias Guanentina, Comunera y García Rovira desde 1985 – 2014

| PROVINCIA GUARENTINA (MUNICIPIOS PRIORIZADOS) | TOTAL DE VÍCTIMAS | VÍCTIMAS EN DESPLAZAMIENTO FORZADO | % DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON RESPECTO AL TOTAL DE VÍCTIMAS | % DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON RESPECTO AL TOTAL DE HABITANTES |
|--|-------------------|------------------------------------|---|---|
| San Gil | 664 | 635 | 95,63 | 1,38 |
| Mogotes | 228 | 161 | 70,61 | 0,35 |
| Charalá | 186 | 145 | 77,96 | 1,27 |
| Valle de San José | 116 | 102 | 87,93 | 1,59 |
| Encino | 251 | 226 | 90,04 | 7,24 |
| Total Municipios Priorizados Guanentá | 1445 | 1269 | 87,82 | 40,66 |
| San Joaquín | 53 | | 0,00 | 0,00 |
| % representa la Provincia Guanentina con respecto a Santander | 0,07% | 68,13% | 102.840,33 | 0,02 |
| Santander | 218.104.000 | 186.249 | 0,09 | 5.967,61 |
| Socorro | 872 | 826 | 94,72 | 1,80 |
| Chima | 287 | 261 | 90,94 | 0,57 |
| Simacota | 357 | 225 | 63,03 | 0,49 |
| Santa Helena del Opón | 83 | 60 | 72,29 | 0,13 |
| Total Municipios Priorizados Comunera | 1599 | 1372 | 85,80 | 43,96 |
| Otros | | | | |
| Confines | 36 | 36 | 100,00 | 1,15 |
| % representa la Provincia Comunera con respecto a Santander | 0,07% | 73,66% | 100.479,01 | 0,02 |
| Santander | 218.104.000 | 186.249 | 0,09 | 5.967,61 |
| % representa Santander con respecto a Colombia | 3169,35 | 3,23 | 0,10 | 0,10 |
| Málaga | 881 | 773 | 87,74 | 1,68 |
| Cerrito | 487 | 466 | 95,69 | 1,01 |
| Concepción | 308 | 261 | 84,74 | 0,57 |
| San Andrés | 84 | 54 | 64,29 | 0,12 |
| Total Municipios Priorizados García Rovira | 1760 | 1554 | 88,30 | 3,38 |
| Otros | | | | |
| Carcasí | 58 | 44 | 75,86 | 0,10 |
| Capitanejo | 86 | 55 | 63,95 | 0,12 |
| Macaravita | 54 | 25 | 46,30 | 0,05 |
| % representa la Provincia García Rovira con respecto a Santander | 0,001 | 0,83 | 103.397,02 | 0,00 |
| Santander | 218.104.000 | 186.249 | 0,09 | 405,28 |

Fuente: Datos organizados por Defensora Comunitaria, con base en RUV a 21 de enero de 2014. Bucaramanga y proyección DANE 2014 de población en el Departamento y municipios.

Respecto a las cifras de población víctima de desplazamiento registrada en los municipios que conforman la Provincia de Vélez se encuentra un total de 10.138 personas, que corresponden al 5% del total de habitantes de esta Provincia. Cabe resaltar que de acuerdo con la jurisdicción de la Defensoría Regional Santander, no corresponden a esta los municipios de Cimitarra, Landázuri y Puerto Parra¹⁶⁵, los cuales suman un total de 5.220 personas víctimas de desplazamiento, equivalente al 51% de esta población en la Provincia de Vélez (Tabla 3).

Tabla 3. Cifras Población víctima de desplazamiento y de otros hechos en la provincia de Vélez, Santander

| PROVINCIA DE VÉLEZ - MUNICIPIOS PRIORIZADOS | | | | | |
|---|------------------|----------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| MUNICIPIO | TOTAL HABITANTES | TOTAL VÍCTIMAS | VÍCTIMAS DESPLAZAMIENTO RECEPCIÓN | % DESPLAZADOS / VÍCTIMAS | % DESPLAZADOS / TOTAL HABITANTES |
| Vélez | 19.324 | 736 | 534 | 72,5 | 2,76 |
| Barbosa | 27.372 | 1.791 | 1.323 | 73,8 | 4,83 |
| Bolívar | 13.469 | 710 | 271 | 38,1 | 2,01 |
| El Peñón | 5.253 | 576 | 180 | 31,2 | 3,42 |
| Sucre | 9.256 | 481 | 169 | 35,1 | 1,82 |
| La Belleza | 8.565 | 404 | 193 | 47,7 | 2,25 |
| TOTAL | 83.239 | 4.698 | 2.670 | 56,8 | 3,2 |

Fuente: Red Nacional de Información – UARIV, a 1° septiembre 2014, Planes de Acción Territorial Municipios 2012-2015.

1.2. Dinámica de desplazamiento en 2014

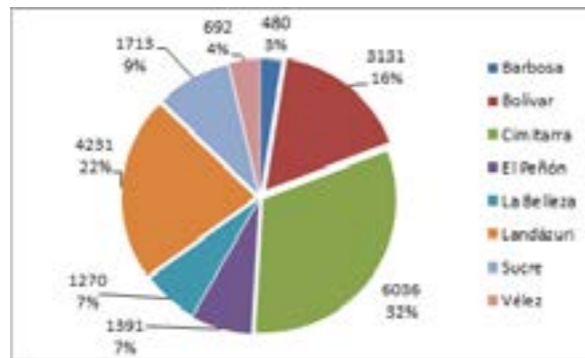
En cuanto a la dinámica de desplazamiento forzado, se puede afirmar que los municipios de la Provincia de Vélez se han caracterizado por ser altamente expulsores, con ocasión de hechos de violencia que han generado el desplazamiento forzado de una gran cantidad de personas, como se observa en los Gráficos 2 y 3, en los que se registra una cifra de 18.944 personas desplazadas por la violencia en 8 municipios en el periodo de 1985 a 2014; así como la generación de riesgo de desplazamiento en algunas zonas

¹⁶⁵ Municipios asignados a la Defensoría Regional Magdalena Medio, mediante Resolución 659 de agosto de 2001.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

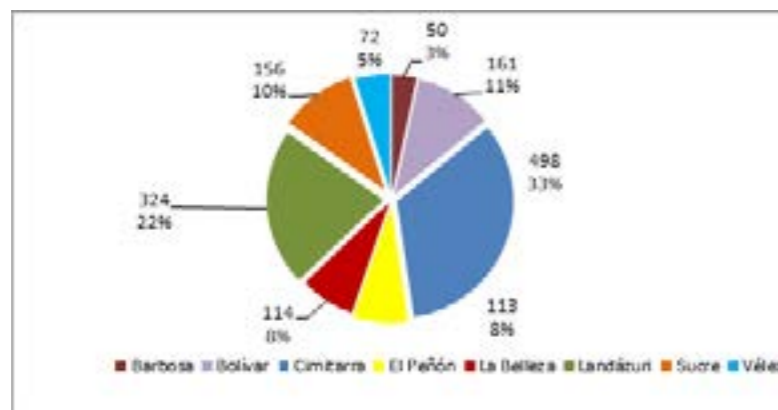
como Landázuri¹⁶⁶ (en especial la zona del Corregimiento de La India¹⁶⁷), Cimitarra, El Peñón¹⁶⁸, Sucre, Bolívar, La Belleza.

Gráfico 2. Municipios de la provincia de Vélez con mayores. Cifras de expulsión al 2014



Fuente: RNI- UARIV, cifras con corte al 1° septiembre de 2014.

Gráfico 3. Cifras de expulsión personas del 2010 al 2014 en la provincia de Vélez en Santander



Fuente: RNI- UARIV, cifras con corte al 1° de septiembre de 2014.

166 Informe de Riesgo 023-08, del 24 de octubre de 2008. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas (Sat). Defensoría Regional Santander.

167 Informe de Riesgo 034-13, de Inminencia, para la población campesina y afro colombiana del corregimiento La India en el municipio Landázuri – Santander, especialmente para las directivas de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC).

168 Informe de Riesgo 013-07 del 31 de mayo de 2007. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Defensoría Regional Santander.

De acuerdo con los registros de desplazamiento forzado consolidados por la UARIV-RNI, en los municipios citados, se observa que el mayor número de estos casos se dieron entre los años 2000 al 2010 y 2011, situación que si bien en la actualidad no se presenta con la intensidad de años anteriores y se registra en menor número.

La reducción de las cifras de desplazamiento se visibiliza, por ejemplo, en la zona del Corregimiento de La India¹⁶⁹ en el municipio de Landázuri (zona de influencia de los municipios de Cimitarra, Landázuri, Bolívar, Sucre, La Belleza y El Peñón, y corredor que comunica la zona del Carare con el Magdalena Medio), donde a la fecha existe un informe de riesgo emitido por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, emitido en octubre de 2013.

En esta zona, luego del proceso de desmovilización de las Autodefensas ha ejercido el control de los negocios ilícitos en la zona (tráfico de gasolina, cultivos ilícitos y microtráfico), el grupo armado ilegal autodenominado Los Botalones, el cual ha proferido amenazas contra la población civil residente en las veredas del Corregimiento, en especial contra los líderes de la Asociación Campesina del Carare (ATCC), a quienes se les ha brindado medidas de protección por la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Debido a los hechos referidos, existe riesgo de que se presenten hechos de violaciones a los derechos fundamentales de la población mencionada, como consecuencia de las amenazas que vienen siendo víctimas y que ponen en riesgo la vida, la libertad e integridad personal por el peligro inminente de que se presenten homicidios selectivos o múltiples, presiones e intimidaciones armadas y desplazamientos forzados por parte del señalado grupo armado ilegal.

En este sentido, desde la Defensoría se han hecho recomendaciones y requerimientos a las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) a nivel nacional y departamental Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), UNP, Ministerio del Interior, Gobernación de Santander y Alcaldía Municipal de Landázuri, con el fin de que se realicen acciones de prevención y se brinden las medidas de protección y atención integral a esta comunidad campesina, para la evitar la vulneración de sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

169 En el pasado, en este territorio, ejercieron fuerte dominio y control, al igual que en todas las veredas contiguas al río Carare de los municipios de Bolívar, La Belleza, El Peñón y Sucre, las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, el Frente Lanceros de Vélez y Boyacá y el Bloque Central Bolívar de las AUC. Actualmente, miembros de estas estructuras ilegales permanecieron después de los procesos de desmovilización, mantienen injerencia y están presuntamente involucradas en el tráfico de gasolina y en la siembra de cultivos de uso ilícito en la región, así como en el tráfico de los mismos.

2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL TERRITORIAL DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, SAN GIL, VÉLEZ Y OTROS MUNICIPIOS DE SANTANDER

Santander se ubica en el sector nororiental de los Andes colombianos, está conformado por 87 municipios. Estos entes territoriales se agrupan en seis provincias reorganizadas en ocho núcleos de desarrollo provincial denominados así: Área Metropolitana con su capital en Bucaramanga, Comunero con su capital en El Socorro, García Rovira con su capital en Málaga, Guanentá con su capital en San Gil, Mares con su capital en Barrancabermeja, Soto Norte con su capital en Matanza y Vélez con su capital en Vélez.

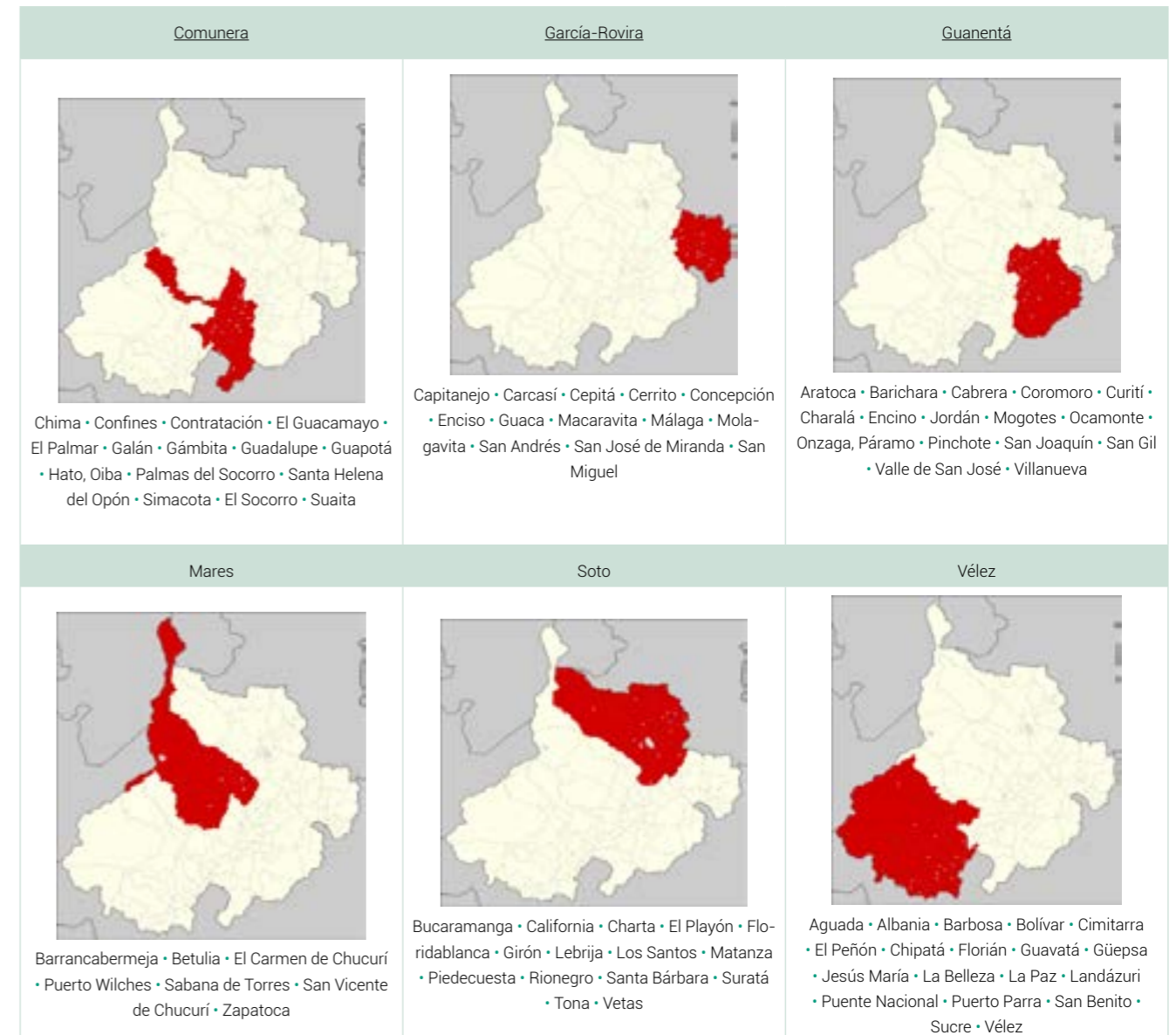
Mapa 1. Provincias de Santander



Fuente: Internet en <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/91/ProvSantander.png>

A nivel de provincias, las de mayor desarrollo son la de Soto que incluye el Área Metropolitana y le siguen Guanentá, Comunera, Vélez, de Mares y García Rovira; estas provincias están conformadas por los siguientes municipios:

Mapa 2. Provincias de Santander y sus municipios



Fuente: internet [http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Santander_\(Colombia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Santander_(Colombia))

2.1. Análisis del funcionamiento de la institucionalidad territorial

El análisis del funcionamiento de la institucionalidad territorial dispuesta para la gestión de las políticas de atención a la población desplazada, en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, no es homogénea, en razón a que los diferentes resultados son la expresión de la capacidad institucional general de cada ente territorial; sin embargo, se observa la continuidad de una serie de problemas de gestión que existían en la institucionalidad de atención a población desplazada, originada en la Ley 387 de 1997 y en particular el Decreto 250 de 2005. En este sentido se presentan las siguientes falencias en los entes de Santander.

- **Debilidad institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) territoriales**

Pese a que desde 1997 existe la obligación de los entes territoriales de fijar una institucionalidad para la atención a la población, y a que con el proceso de la sentencia T-025 de 2004 y recientemente con la Ley 1448 de 2011, se ha dado un fuerte impulso al desarrollo institucional para la atención a las víctimas, la gestión del sistema territorial aún es frágil ante los cambios en los responsables, es decir, no se ha logrado un nivel de institucionalización de la atención de manera que la rotación de funcionarios y administraciones, no afecte la continuidad y calidad de la gestión.

En Bucaramanga hubo un cambio significativo en la dinámica de la coordinación del equipo de atención a víctimas en Bucaramanga durante el año 2014 con ocasión del profesional encargado de la Coordinación del equipo que atienden víctimas (Asesor de Despacho de la Secretaría del Interior), este cambio conllevó a desajustes en el proceso, siendo necesario vincularse este nuevamente en mayo, para superar las dificultades y en especial, la paralización de las reuniones de los diferentes espacios del SNARIV.

En Floridablanca se presentaron cambios en el enlace municipal y en el momento se cuenta con un profesional de planta de la entidad, pero a pesar de no tenerse un manejo amplio de la problemática de víctimas se hacen esfuerzos para responder a los diferentes requerimientos; sin embargo, existen debilidades en la toma de decisiones para las inversiones, ya que se depende de otras secretarías para la ejecución de los recursos.

Se genera un avance en la atención a víctimas en el municipio de Piedecuesta porque además del enlace municipal, varios de los componentes de política pública son contratados con la Universidad Pontificia Bolivariana, existiendo una coordinación con

los profesionales de esta entidad con el ente municipal y los representantes de la Mesa de Participación de Víctimas.

Una alta rotación de funcionarios se visibiliza en la Alcaldía de San Gil, existiendo movimiento en los cargos medios como enlace de víctimas, Sisbén y Secretarios de despacho de Salud, Interior y Planeación, presentándose desconocimiento de la temática por parte de funcionarios, que conlleva a que los procesos se detengan, situación evidenciada en 4 capacitaciones brindadas por la UARIV y la Defensoría en el año 2013 y 2014, y 2 talleres de capacitación a los nuevos funcionarios en 2014. De acuerdo a la complejidad del tema es vital un tiempo prudencial para el dominio de la misma Ley 387 de 1997, Ley 1448 de 2011, entre otros.

En las zonas de las provincias Guanentina, Comunera y de García Rovira, se presenta un mayor desconocimiento de los marcos de obligaciones territoriales por parte de los funcionarios, pese a que se utilizan diferentes estrategias provinciales de capacitación; el manejo de reducidos recursos para la contratación de personal, facilita que los funcionarios encargados del tema de víctimas del desplazamiento, desarrollen multiplicidad de funciones como Secretaria de Gobierno, Secretaria General, manejo de correspondencia, etc., esto no permite una óptima atención a las víctimas y menos, que sea exclusiva esta labor en un funcionario.

Por otra parte, se destaca como una de las falencias en la atención a víctimas, la falta de personal a nivel municipal con dedicación exclusiva en el tema de atención a víctimas, pues en todos los municipios de la Provincia de Vélez, donde se han designado para cumplir este trabajo como enlace de víctimas a Secretarios de Gobierno, Comisarios de Familia, Inspectores de Policía, y encargados del Sisbén, por lo cual estos funcionarios dedican la mayor parte de su tiempo en el desarrollo y gestión de otros asuntos de su competencia y el tema de víctimas se ha visto relegado.

Teniendo en cuenta la carga laboral de estos funcionarios, en municipios como Vélez, La Belleza y Bolívar han contratado durante algunos meses del 2013 y 2014, una persona víctima del conflicto para brindar apoyo al enlace municipal en lo atinente a elaboración y ajustes al Plan de Acción Territorial (PAT), elaboración de Planes de Prevención y Contingencia, acompañamiento a la Mesa de participación y caracterización de las víctimas para los proyectos a desarrollar, diligenciamiento del RUSICST y de otros informes.

Pero este apoyo se da para temas puntuales de competencia del municipio, mas no se cuenta con un funcionario con los conocimientos, experiencia y competencias que se

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

encargue permanentemente al tema de víctimas, a la gestión, implementación de los programas/proyectos, seguimiento y evaluación de los Planes de atención, prevención y contingencia, así como al funcionamiento del Comité de Justicia Transicional (CJT), que permita avanzar en los compromisos y obligaciones institucionales y brindar una efectiva protección, atención y reparación a las víctimas de desplazamiento y de otros hechos a nivel municipal.

- **Funcionamiento de los CJT y subcomités**

En el 100% de los municipios se constituyó el Comité de Justicia Transicional (CJT) y los subcomités (4, como el de asistencia y atención, reparación integral, prevención-protección y garantías de no repetición, así como verdad y justicia), con mínimo de cuatro (4) reuniones y en otros municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, la ausencia de algunos participantes no permitía la ejecución de la sesión convocada, situación por la cual la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional Regional Santander se ha pronunciado con los Alcaldes y entidades del SNARIV para el cumplimiento de los artículos 178 al 180 de la Ley 1449 de 2011 y especialmente en la asistencia indelegable de los integrantes ante el CJT así como en los subcomités (memorando a los entes territoriales en abril de 2014).

Los sesiones de los CJT especialmente en el año 2013, permitió: 1. Aprobación de reglamentos internos; 2. Ajustes a los decretos para la creación de nuevos subcomités (en algunos el de enfoque diferencial, de coordinación y el de información); 3. Elaboración de planes operativos y; 4. Distribución de los recursos asignados para la vigencia respectiva de acuerdo a los diferentes componentes de política pública y ejes transversales como Retorno y Reubicaciones, Participación y enfoque diferencial.

Igual dinámica tuvieron algunos de los subcomités en el año 2013, siendo menor estas reuniones en el año 2014 en particular, en municipios de la provincia de Vélez, donde a pesar de establecer un cronograma de reuniones en 2014, estas fechas no se han venido cumpliendo y se han aplazado en varias ocasiones, por esta razón, se presentan inconvenientes con el quórum y la realización de las reuniones en el primer semestre.

De igual manera, en el 2014 se ha venido promoviendo por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) la implementación del Subcomité de Sistemas de Información a nivel departamental, siendo acogida la recomendación en algunos municipios donde se hace seguimiento, así de la Provincia de Vélez (Vélez, Peñón, La Belleza, Bolívar, Sucre, Puente Nacional), Comunera (Socorro), Guanentina (San Gil, Charalá) y Soto (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta, Girón, Lebrija,

Matanza y Rionegro), ajustando los subcomités e incluyendo el tema de sistemas de información en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No repetición, en el de Atención y Asistencia, o como un nuevo subcomité, situación por la cual solo hasta el mes de mayo y junio se ha hecho la primera reunión de Comité y Subcomités.

En la provincia de García Rovira se pudo constatar que existe debilidad de los entes territoriales para la implementación de la Ley 1448 de 2011, en los municipios de Concepción y Málaga debido a que solo realizaban el CJT, trabajando en pleno todos los temas priorizados sin realizar los subcomités, pese a que en sus reglamentos contemplan la operatividad de cuatro (4) subcomités.

El SNARIV a nivel de Bucaramanga mantiene el esquema general de conformación del CJT y los subcomités, así como el trabajo orientado a los componentes de política pública. En la dinámica de la coordinación del equipo de atención a Víctimas en Bucaramanga durante el año 2014 a pesar de haberse generado un estancamiento, este fue superado con la vinculación del profesional que había estado a cargo del Sistema en años anteriores y se reanudaron las reuniones de subcomités y Comité pleno.

Igualmente, en el municipio de San Gil el CJT se reunió en tres (3) oportunidades en lo transcurrido del año 2014 y cuatro (4) sesiones de los subcomités. Hasta el momento, no se ha realizado una evaluación de la implementación de la Ley, pese a que cada año se lleva a cabo la rendición de cuentas por parte de la administración municipal.

Otra mirada de funcionamiento del SNARIV a nivel local, la plantean los representantes de la Mesa de Participación de Víctimas (MPV) del municipio de Piedecuesta, al resaltar en reunión de seguimiento por parte del Ministerio Público (junio 17 de 2014) que se tiene mucha acogida a los programas desarrollados por la Administración municipal y operan óptimamente los tres (3) subcomités que existen (asistencia y atención; prevención, protección, garantías de no repetición y verdad-justicia y reparación integral), así como el CJT en pleno. Se cuenta con el Centro de Atención a Víctimas (ubicado en la Casa de la Vida), donde confluyen representantes del ICBF, Sena, Red Unidos, UARIV, entre otros y la Personería con psicología e igualmente, funciona el espacio de la MPV, quienes asesoran y atienden a las víctimas que acuden.

Los municipios de la Provincia de Vélez, entre los años 2012 y 2013, conformaron el CJT, los Subcomités Técnicos de Prevención Protección y Garantías de No repetición, Atención y Asistencia, Verdad y Justicia y Reparación Integral. Sin embargo, los entes territoriales no han venido ejerciendo un papel activo respecto al funcionamiento del Comité y sus respectivos Subcomités, toda vez que los funcionarios responsables de

las secretarías técnicas de estos espacios no asumen sus funciones para operativizar dichos Comités, así como hacer el seguimiento y evaluación que se debe ejercer desde estos espacios locales de política pública para atención a las víctimas.

En los municipios de Vélez, La Belleza, Sucre, El Peñón y Bolívar en el 2014 se han hecho modificaciones a la estructura de los Comités, teniendo en cuenta que desde la UARIV se ha promovido la conformación del Subcomité de Sistemas de Información, por lo cual se unieron los subcomités de prevención, protección y garantías de no repetición con el de Verdad y Justicia, quedando conformados cuatro Subcomités. Esta nueva estructura pretende recoger de manera integral las temáticas y componentes de la política pública definida por la Ley 1448/2011, Decretos reglamentarios y Conpes 3726/12.

En lo referente al funcionamiento de los CJT, se resalta en los municipios de Barbosa, El Peñón, Bolívar y Sucre en la Provincia de Vélez, que a pesar de establecer un cronograma de reuniones en 2014, estas fechas no se han venido cumpliendo y se han aplazado en varias ocasiones, por esta razón, se presentan inconvenientes con el quórum y la realización de las reuniones en el primer semestre, como por ejemplo, en el municipio de Barbosa, se han aplazado estas reuniones en tres ocasiones y a la fecha el Comité solo ha sesionado una vez, así mismo, solo se han reunido los subcomités para revisar avances en temas de salud, el proyecto de empleabilidad en Convenio con la Gobernación y la firma del acuerdo de cofinanciación para apoyo en el tema de atención humanitaria inmediata con la UARIV.

Asimismo, se destaca que en los municipios de Bolívar, Florián y Sucre, en el 2014 solo se han reunido una vez, y en el municipio de Florián no se reunieron ni los Subcomités ni el Comité en el 2013, en el municipio de Jesús María, no se han reunido desde que se creó el Comité de Justicia Transicional en el año 2012.

Del mismo modo, se observa que los Comités si bien en el 2013 y 2014 se han reunido, estas van solo hacia el cumplimiento a los requerimientos del Ministerio Público (Defensoría y Procuraduría) y UARIV, pues no se sigue una planeación de actividades, no cuentan con planes de trabajo al interior del Comité y Subcomités, ni con instrumentos para monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los programas y proyectos establecidos en el marco del PAT, lo cual no permite dar continuidad en el seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades, y hacer el respectivo seguimiento, evaluación y control al cumplimiento de las obligaciones y compromisos en cada uno de los componentes de la política de atención a víctimas de desplazamiento y de otros hechos victimizantes a nivel territorial.

Cabe resaltar de la situación anterior, en el seguimiento a los municipios de la Provincia de Vélez, según las actas de estas reuniones tanto en 2013 como en 2014, se ha sesionado para tratar temas puntuales como un proyecto de empleabilidad, revisar peticiones de atención o protección, temáticas de la competencia en los diferentes programas y proyectos sociales donde se incluye a la población víctima en los subcomités, pero no se puede hacer medición de cumplimiento de las metas, ni se definen acciones que involucren la exigencia de avances con fechas y acciones específicas, toda vez que estos Comités o Subcomités no han establecido indicadores de medición y cumplimiento de las metas definidas en los Planes elaborados.

Asimismo, los Secretarios Técnicos (Secretarios de Planeación, de Salud, de Desarrollo, Comisario de Familia) de estos Subcomités no se apersonan de las funciones de coordinación, gestión y seguimiento, establecidas en los reglamentos de estos Subcomités para que estos espacios locales funcionen adecuadamente, por lo cual los Enlaces de víctima municipales se han visto obligados a asumir funciones de las secretarías técnicas de los subcomités, situación que obstaculiza la dinámica y funcionalidad de la estructura institucional a nivel local.

Respecto a la elaboración y aprobación de reglamentos internos de Comité de Justicia Transicional y Subcomités del mismo en la Provincia de Vélez, se cuenta con estos instrumentos normativos en los municipios de Vélez, Puente Nacional, La Belleza, El Peñón, Bolívar y Sucre.

- **Aspectos administrativos en la ejecución de recursos para víctimas**

En el primer trimestre de 2014, en los municipios de San Gil, Valle de San José y Charalá (Provincia Guantánamo) y Málaga (Provincia García Rovira), la operatividad institucional se vio limitada por los procedimientos para la ejecución de programas y proyectos definidos en el Plan de Acción Territorial (PAT), por la debilidad en el sistema administrativo, especialmente en el tiempo requerido para la elaboración de proyectos según metodología y los procedimientos de contratación (por ejemplo: subir los pliegos a la página oficial, desarrollar los pasos para la contratación), generando lentitud en la ejecución de los recursos.

Esta situación empieza a mejorar a partir de septiembre de 2014, debido a que estos municipios avanzaron en la ejecución de los recursos de víctimas. Por otra parte, dentro de las dificultades encontradas, se incluye el pago de impuestos, descuentos, que afecta el rubro de los recursos asignados/ejecutados para el tema de víctimas. En este sentido la población víctima manifiesta su descontento frente al proceso de contratación y

sugieren que los recursos sean entregados en efectivo¹⁷⁰. Situación también visible en municipios como Girón y Floridablanca.

➤ Planes de Atención a Víctimas (PAT)

Todos los municipios del departamento cuentan con el PAT y en las matrices establecidas sobre los componentes de política pública se estipulan los diferentes derechos, haciéndose la distribución de los recursos de las Administraciones municipales en sesiones del CJT, priorizando asignación de los mismos en ayuda inmediata, auxilio fúnebre, actualización del Plan de Prevención y Protección (PAT), Plan de Contingencia, otros para la caracterización de las víctimas, generación de ingresos y vivienda, medidas de satisfacción (Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas).

En el PAT local se incluye la oferta disponible de las entidades del nivel municipal como el departamental, especialmente de las Secretarías, así como los programas nacionales, en lo que respecta a la oferta nacional como Red Juntos, Vivienda gratis, Familias en Acción, que forman parte de la oferta institucional que se visibiliza en el PAT, pero las víctimas en un alto porcentaje esperan la ejecución de los proyectos del municipio y en especial, hacia la restitución de los derechos como salud, vivienda, y generación de ingresos.

En el seguimiento a los municipios de la Provincia de Vélez, según lo observado en las actas de estas reuniones tanto en 2013 como en 2014, se ha sesionado para tratar algunos temas como proyecto de empleabilidad, revisar peticiones de atención o protección, temáticas de la competencia en los diferentes programas y proyectos donde se incluye a la población víctima en los subcomités, pero no se puede hacer medición de cumplimiento de las metas, ni se definen acciones que involucren la exigencia de avances con fechas y acciones puntuales.

Aunque los documentos que se elaboraron de PAT presentan falencias en algunos aspectos como no inclusión del derecho a la participación, estos son la línea de base del trabajo con las víctimas en los municipios. De manera general se observa que en los PAT se hace una contextualización muy amplia del municipio y se inserta gran parte de los aspectos del plan de desarrollo, como la demografía, condiciones geográficas, sociales y económicas entre otros; y débil desarrollo de temáticas tan vitales como la

.....
170 Pronunciamento representante de víctimas en reunión de Comité Técnico de Justicia Transicional del 11 de junio de 2014 del municipio de San Gil.

caracterización, priorización de derechos, oferta institucional y planeación, solo en el año 2014 se ha actualizado el PAT departamental.

De igual manera, se presentan debilidades respecto a la caracterización de las víctimas como insumo previo para la planeación de acciones institucionales en el marco del PAT y en su actualización, toda vez que los municipios de Santander se encuentran en proceso de aplicación de un instrumento de caracterización por parte de la UARIV.

2.2. Relaciones intergubernamentales para la gestión de las políticas de atención. Coordinación nación/territorio y territorio/territorio

La puesta en operación de las políticas de atención a la población desplazada y la víctimas en general, implica la concurrencia de diferentes entidades de los niveles nacional, departamental y municipal, lo cual implica significativos grados de capacidad de coordinación y aplicación de los principios de descentralización (subsidiariedad, complementariedad y concurrencia). En este sentido, el análisis de las relaciones intergubernamentales presenta los siguientes resultados:

- **A nivel departamental**

De acuerdo a información de la UARIV¹⁷¹, "la Unidad por medio Subdirección Nación-territorio implementa la Estrategia de articulación Nación Territorio", que en términos generales, focalizó 20 municipios de todo el país para aplicarla, con el apoyo de un consultor que estará orientando a las entidades del sistema a nivel territorial en este propósito.

El objetivo de la estrategia es dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1448 para la lograr la adecuada articulación entre los niveles territoriales, con base en los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia y así avanzar hacia el cumplimiento de las metas en cuanto a goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado.

La estrategia tiene el propósito de brindar orientaciones prácticas y concretas para mejorar la gestión desde lo local, de la atención integral a las víctimas en un determinado territorio.

.....
171 Entrevista a profesional especializada de la Subdirección Nación-Territorio de la UARIV Regional Santander, junio de 2014, Bucaramanga.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Mediante la Estrategia del SNARIV en el territorio desarrollado por la Subdirección de Coordinación Nacional de la UARIV, se adelantan los acuerdos con las Entidades del SNARIV y contempla articulación en terreno, en los 20 ejercicios experimentales, de las acciones y programas de la Unidad; esto incluye la articulación de acciones de diferentes planes como: Reparación Colectiva, Contingencia, Retorno y Reubicación, entre otros, en las acciones del PAT.

Para Santander esta estrategia se está aplicando en Bucaramanga y solo hasta el mes de julio del presente año se recibió las orientaciones necesarias. Igualmente, por información de la UARIV Santander, esta cuenta con un *"equipo de solo cuatro (4) profesionales asignados a la Subdirección Nación – Territorio, que brindan asistencia técnica y orientación a 81 municipios y a la Gobernación de Santander. Estas acciones van orientadas a la creación, reconocimiento legal y operatividad de los CJT, la elaboración y ajustes de los PAT y su reconocimiento legal, instrucciones sobre diligenciamiento del RUSICST, apoyo con información necesaria a los entes territoriales, acompañamiento en las reuniones de los CJT departamental y a los municipales y para la asistencia a los Subcomités temáticos departamentales cada profesionales del proceso misional apoya"*¹⁷².

*"En el nivel territorial, las relaciones con las Entidades del nivel nacional se desarrollan así: en Santander hacen intervención entidades del orden nacional como SENA, ICBF, DPS, Banco Agrario, INCODER, BANCOLDEX, ICETEX, UARIV Territorial Santander y Magdalena Medio, Ejército Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Unidad de Restitución de Tierras, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación. El Centro de Memoria Histórica CMH, hace presencia a través de un Profesional enfocado hacia el componente de "Verdad Judicial"*¹⁷³.

*"Cada Entidad tiene profesionales de apoyo que desarrollan los procesos misionales dirigidos a las víctimas y en muchas ocasiones, es difícil conocer por ejemplo, cuales son los nombres de los Programas que dan vida a las intervenciones en el territorio de algunas entidades, debiendo ser descritos de acuerdo a la actividad desarrollada. Es difícil conocer el real presupuesto asignado, puesto que los profesionales territoriales solo cuentan con datos globales de regionalización nacional"*¹⁷⁴.

172 Ibid.

173 Ibid.

174 Ibid.

*Aunque la intervención se haga en los municipios, no es posible a veces, determinar la cobertura y presupuesto de los programas a este nivel de detalle. Al parecer, los Programas y Proyectos se diseñan desde la perspectiva nacional sin tener en cuenta los programas de desarrollo territorial, por lo cual se pierde la oportunidad de optimizar recursos y esfuerzos institucionales. Algunas veces, los funcionarios de las Entidades del orden nacional deciden su intervención en los municipios sin coordinar tal actuación con las autoridades locales ni con las demás entidades departamentales y nacionales que pudieran tener alguna injerencia, incluyendo la actuación de la UARIV"*¹⁷⁵.

El planteamiento anterior visibiliza la descoordinación existente de la gestión concreta de la política pública nacional para las víctimas en su aplicación en lo municipal y especialmente, con la inserción de estos programas sin una articulación en los espacios locales, se requiere que se disponga de la logística municipal necesaria para insertar los proyectos de la política definida para la atención y reparación integral hacia las víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes.

De acuerdo con lo dispuesto en la normatividad (artículos 242, 243, 244, 245, 248 del Decreto 4800 de 2011), a nivel departamental se organizó de manera informal por parte de la UARIV Territorial Santander, el Subcomité de Coordinación y Gestión Interinstitucional, con participación inicial de la Dirección de Víctimas de la Gobernación de Santander, Defensoría del Pueblo, ICBF, Sena y en los casos requeridos, se convocaba a las Secretarías encargadas de la Secretaría técnica de las subcomisiones (Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura, Secretaría del Interior, Secretaría de Educación).

Desde este Subcomité se había realizado una coordinación y definición de algunos aspectos de la operatividad e implementación de la política departamental y articulación de acciones durante el año 2013 y revisión de temáticas necesarias de trabajar en los subcomités, pero en la vigencia 2014 a pesar de formalizarse la existencia del mismo, la dinámica de este espacio ha sido reducida por la necesidad de vincular integrantes de la MPV Departamental y a la insuficiencia de personal que apoya la Dirección de Víctimas de la Secretaría del Interior de la Gobernación de Santander contando con una profesional en la Dirección y personal temporal para algunas tareas específicas.

Para las entidades nacionales del SNARIV (Incoder, ICBF, Banco Agrario, Unidad de Tierras, UARIV, entre otras) no existe un mecanismo oficial de seguimiento, solo los informes que presentan en la rendición de cuentas ante el CJT o el aporte de la oferta institucional para ser articulada a los PAT.

175 Ibid.

En el nivel departamental, para el profesional que apoya la coordinación con entes municipales de la UARIV Territorial Santander, *"la relación más estrecha es con la Secretaría del Interior y específicamente con la Dirección de Víctimas, siendo de muy alto nivel; sin embargo, las diferentes Secretarías ejecutan de manera independiente e individual sus proyectos e igual que las Entidades del orden nacional y algunas intervenciones no son coordinadas con el nivel departamental. Como ejemplo de lo anterior, el Ministerio de Protección Social diseñó su Programa de Atención Psicosocial (PAPSIVI) y definió los municipios a intervenir además de contratar al equipo operativo; solo dejaron para el nivel territorial las instancias de presentación y ejecución del proyecto, estableciendo los lineamientos a seguir. Aquellos municipios con procesos de reparación colectiva no fueron seleccionados, siendo vital el mismo para las comunidades"*¹⁷⁶.

La articulación Nación-Territorio básicamente se centró en la suscripción de un Convenio Plan (artículo 248 del Decreto 4800 de 2011), para garantizar la implementación de la política pública para las víctimas. En 2013, se produce la canalización de recursos de la UARIV a los municipios, previa presentación de proyectos y convocatoria nacional, de la cual algunos municipios que se presentaron como Bucaramanga-Matanza y Surata-Floridablanca no cumplieron con los criterios de selección porque la cofinanciación departamental no se logró, debido a que estos fueron comprometidos en otros proyectos definidos en el Plan de Desarrollo Departamental, como el de emprendimiento y fortalecimiento para 27 municipios.

Para la vigencia 2014, la UARIV dentro del mecanismo de Cofinanciación articula recursos con la Gobernación de Santander en el tema de sujetos de reparación colectiva dentro del proyecto de apoyo al componente de generación de ingresos con total de recursos aportados por \$2.991.006.900, de los cuales la Unidad de Víctimas aporta \$2.075.778.900 para los municipios de Cimitarra, Málaga, Simacota, Sucre y Surata.

En cuanto al derecho a retornos y reubicaciones, la UARIV en el tema de esquemas especiales de acompañamiento asignó 12 salarios mínimos legales vigentes por proyecto para 36 familias víctimas de desplazamiento, sin embargo, la gestión de esta política está paralizada por incumplimiento del operador, ya que realizaron inadecuadamente el diagnóstico de estas reubicaciones y se genera una nueva contratación con el municipio para fortalecer este diagnóstico y otro convenio con el SENA para el diagnóstico de proyectos productivos.

.....
176 Ibid.

Así mismo, en el ámbito departamental a pesar de tener una cobertura del 31.03% en los municipios del Departamento con la inversión hacia la Estabilización Socioeconómica, cumpliendo con el principio de complementariedad y la articulación territorial, por ejemplo, con el proyecto de la Gobernación dispuesto para el Fortalecimiento de la Gestión Empresarial de las familias víctimas del conflicto armado (emprendimiento y fortalecimiento) en 27 municipios se busca atender a 1.060 familias víctimas del Departamento, el cual se inició en noviembre del 2013 y se proyectó liquidar en diciembre del 2014, sin embargo, a la fecha solo han terminado el ciclo del proyecto dos (2) municipios, Concepción y Cerrito, siendo una ejecución baja de recursos, porque los restantes municipios solo han capacitado a las víctimas, realizado selección de las familias víctimas beneficiarias, elaboración y presentación de planes de negocio para fortalecer o emprender proyectos productivos¹⁷⁷.

Frente a la certificación de contribución de los entes territoriales tanto al Departamento como a los municipios, la profesional adscrita a la Subdirección de Coordinación nación-territorio de la UARIV Territorial Santander manifiesta que para el año 2012, se obtuvo resultados con calificaciones altas para estos entes territoriales y socializados en el primer semestre de 2013. Entre los criterios revisados fue el haberse constituido el CJT, contar con el PAT y elevarlo acto administrativo, haber instalado y tener en funcionamiento el CJT.

Si bien, a la fecha no se conocían los resultados de la certificación del año 2013, la Subdirección de Coordinación nación-territorio plantea pasar a un enfoque de medición de la gestión, por lo que se medirán las acciones que las entidades territoriales desarrollaron durante la vigencia en temas que contribuyen en el goce efectivo de los derechos de la población víctima, a saber: 1. Coordinación nación-territorio (donde uno de los criterios es la inversiones realizada hacia las víctimas); 2. Participación; 3. Sistemas de información y; 4. Gestión de los procesos de retornos y reubicaciones (en municipios donde cuentan con este tipo de eventos).

- **A nivel municipal**

La UARIV Territorial Santander en el marco del ejercicio de coordinación territorial del Sistema durante el año 2014, ha concentrado acciones para que los municipios cumplan el diligenciamiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST) -(instrumento diseñado por la UARIV y el Ministerio del

.....
177 Dirección de Víctimas de la Gobernación de Santander, Bucaramanga, octubre de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Interior) y el Formulario Único Territorial (FUT), el primero debería ser un instrumento de reconocimiento de la implementación de la política pública por los funcionarios de los entes territoriales y a partir de allí establecerse un plan de mejoramiento, sin embargo, el alcance de este instrumento como parte del seguimiento a las metas del Plan no ha sido optimizado en los municipios y se visibiliza solo como un requisito a cumplir hacia el Ministerio del Interior y hacia la UARIV.

El FUT como instrumento para verificar las asignaciones presupuestales de los entes territoriales que plantean en el RUSICST y en el PAT por víctimas tanto de desplazamiento como de otros hechos victimizantes, se tramita pero cuando se hace presentación de los resultados de inversión en los CJT no se plasma lo allí consignado, porque no se hace la diferenciación de inversiones para los desplazados y de los otros hechos tanto en los municipios como por parte de la Gobernación de Santander, siendo vital para el primero en el cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia T-025 de 2004.

Dada la situación anterior, en los diferentes espacios del Sistema a nivel municipal no existe una cultura de monitoreo y evaluación que permita hacer ajustes de las acciones de estos entes territoriales y relacionarlos con los indicadores definidos en el plan de atención integral y de acuerdo al Auto 116 de 2008, donde se hizo la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de los derechos de la población desplazada presentados por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante autos 109 y 233 de 2007 (indicadores de goce efectivo, complementario y sectoriales asociados).

Para el profesional especializado de la Subdirección Coordinación Nación-Territorio de la UARIV Territorial Santander¹⁷⁸, la coordinación con los municipios se ha facilitado con la designación en cada administración local de los Enlaces Municipales; sin embargo, el problema que surge es la posible sobrecarga de actividades a cargo de estas personas, dado que cumplen un sinnúmero de labores no solo hacia la atención a víctimas sino otras funciones (secretario de gobierno, comisarios de familia, entre otros) y en otras ocasiones son profesionales externos, como consultores, lo que dificulta la ejecución de las acciones definidas en el PAT.

Otra dificultad tiene que ver con las debilidades en los espacios locales del sistema (CJT y subcomités) al no insertar en las actas decisiones y actuaciones, que sirvan de orientación a la misma UARIV y en especial a la Subdirección de coordinación nación-territorio para apoyar los procesos de la institucionalidad municipal.

.....
178 Ibid.

Igualmente, la representante de la UARIV informa que se generará un convenio para desarrollar el Proyecto de apoyo al componente de Generación de Ingresos para los sujetos colectivos de Santander, aprobado en el Fondo de Cofinanciación Nacional¹⁷⁹. Así mismo, se estableció otro convenio con la Fundación Trivia para ejecutar el proyecto de esquemas especiales de acompañamiento a Retornos y Reubicaciones, focalizado en un proyecto para el municipio de Rionegro, donde se cubren 36 hogares de la población residente en el casco urbano; no obstante, a la fecha, este convenio se encuentra suspendido por situaciones administrativas con el Operador y se espera reanudarlo en 2015.

De acuerdo a casos concretos de la articulación UARIV y los entes municipales, en San Gil, existe una articulación adecuada con entidades del Sistema, que operan en la capital de la provincia Guanentina como son el ICBF, el SENA, Programa de Familias en Acción, Red Unidos y con delegados de la Unidad de Víctimas, quienes realizan actividades de apoyo técnico, cuando se requiere y participan en el CJT y subcomités programados. Sin embargo, los programas que se desarrollan no son dirigidos específicamente para población víctima, sino para población vulnerable.

Un aspecto que puede estar debilitando la coordinación según algunos representantes municipales de San Gil, es por una parte, la diversidad de criterios de parte de funcionarios del nivel nacional en la interpretación e implementación de la ley, y por otra, la que exponen los representantes ubicados en el nivel territorial.

En la provincia de García Rovira y municipios lejanos de las cabeceras de provincia de Guanentá y Comunera la coordinación nación territorio es nula, debido a que las entidades del nivel nacional solo hacen presencia en las cabeceras de provincia y no se cuenta con su asistencia a los Comités municipales donde los invitan. En este caso, los entes territoriales han tenido que ajustar sus reglamentos a fin de lograr el respectivo quórum en las reuniones y la UARIV ha venido realizando articulación con los Enlaces municipales para participar con un representante de esta entidad en los CJT. Este desajuste que se origina en los cronogramas de la UARIV, SENA, ICBF es porque en la mayoría de los municipios a inicio de año no se realiza un plan de trabajo que incluya el cronograma con la definición de fechas de por lo menos las cuatro (4) reuniones del CJT y los subcomités, caso contrario a nivel departamental pero así mismo, se realizan ajustes a última hora.

.....
179 Con recursos por valor de \$2.075.778.900 por parte de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En la provincia de Vélez, especialmente en los municipios de Vélez y Barbosa, se ha venido realizando una aceptable coordinación a nivel local con entidades como el Sena, la Gobernación de Santander, así como el DPS, la UARIV y el ICBF, quienes han venido haciendo presencia de manera regular y han articulado la oferta institucional con el ente territorial, para brindar atención a las víctimas en los programas y proyectos que se vienen desarrollando. Por otra parte, no existe coordinación permanente con entidades como el Incoder, la UNP, DNP, Bancoldex, Banco Agrario, el Ministerio del Interior, entre otros.

En otros municipios de esta Provincia, la coordinación con entidades del nivel regional¹⁸⁰ no se percibe de igual manera, pues estas entidades casi no hacen presencia en el territorio, solo la UARIV a través de sus delegados participa en los Comités de Justicia Transicional, articula su oferta con los municipios, y ha venido implementando jornadas de atención y orientación en algunos municipios¹⁸¹ junto con Personerías y la Defensoría de Santander, donde han sido solicitadas por las Alcaldías o Personerías municipales, teniendo en cuenta las dificultades presentadas para que las víctimas accedan a la información y atención de esta entidad.

En cuanto a otras entidades del nivel nacional (Ejército, Unidad de Restitución de Tierras, UARIV, SENA, ICBF) con los municipios la presencia de estas no ha sido amplia, ya que no se hace presencia periódica en los municipios, no se lleva a cabo acompañamiento y orientación en los Comités Municipales, ni retroalimentación en materia de seguimiento y evaluación de las políticas implementadas, como tampoco articulación de oferta institucional y de recursos que permitan desarrollar proyectos o acciones de impacto para el goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento y otros hechos victimizantes.

En este punto es importante resaltar que en 2012 y principios de 2013, se contó con el acompañamiento y orientación de asesores de los Ministerios del Interior, Justicia y el DNP, quienes en alguna medida asesoraron en temas como elaboración e implementación del PAT, Plan de Prevención, programas y presupuestos, a los municipios de las provincias a través de comunicación directa mediante jornadas de capacitación y reuniones realizadas en el municipio de Bucaramanga y otros municipios en coordinación con la UARIV, con la participación de enlaces municipales y secretarios de gobierno de todas

.....
180 Entidades con jurisdicción Regional en Santander, como SENA, ICBF, DPS, Incoder, etc.

181 En el 2013 y 2014 se han realizado Jornadas de atención y orientación a víctimas en municipios y zonas como: Corregimiento de la India (cabecera y vereda La Pedregoza, donde se han atendido víctimas de veredas de los municipios del área de influencia de este Corregimiento, como son: Landázuri, Cimitarra, Sucre, Bolívar, El Peñón y La Belleza), en Vélez, Barbosa, La Belleza, El Peñón, Bolívar y Sucre.

las Provincias de Santander. No obstante, en el año 2014, a pesar de haber contado con asesores del Ministerio del Interior para el departamento de Santander, en este periodo no ha existido la coordinación, el acompañamiento y orientación por parte de este Ministerio hacia las entidades territoriales del nivel municipal.

Para los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) es más fluida la coordinación tanto a nivel local como con los entes nacionales que tienen asiento en Bucaramanga –ICBF, Incoder, Unidad de Tierras, entre otras–, aunque es limitada la presencia de representantes de los Ministerios. La UARIV Territorial Santander ha venido promoviendo la vinculación de algunas entidades en jornadas de atención, siendo mayor esta en el año 2012 y 2013 cuando se coordinaron talleres provinciales con presencia del Ministerio Público (Defensoría y Procuraduría Regional Santander), Unidad de Tierras y diferentes profesionales de las áreas de la misma UARIV, igualmente, con presencia de representantes de entes nacionales en los CJT o subcomités.

La coordinación del ente departamental con algunos municipios se da en el CJT con la revisión de recursos con las diferentes secretarías para los procesos de reparación colectiva en marcha (corregimiento la India en Landázuri, para la Organización Femenina Popular (OFP) en Barrancabermeja). Igualmente, en el subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición departamental al buscar una articulación con el municipal para definir acciones con grupo de familias afrocolombianas amenazadas en el municipio de Cimitarra y que desde la Defensoría del Pueblo se ha venido solicitando que estos espacios bajen a las regiones sea a nivel provincial o en localidades específicas.

Frente a la labor de certificación del Departamento y los municipios, se conoce por medio de profesional especializado de la subdirección de Coordinación Nación Territorio de la UARIV Territorial Santander, que para el primer semestre del año 2014 se remitieron los resultados en términos generales a los municipios y con resultados de calificaciones altas. Pero este fue resultado **únicamente** de la revisión de aspectos formales como haber constituido el CJT, contar con el PAT y elevarlo acto administrativo, haber instalado y tener en funcionamiento el CJT; pero la calificación para la vigencia 2014 tendrá otra orientación especialmente hacia la ejecución de los recursos y es vital tener en cuenta, que el Departamento de Santander el 61% son municipios de categoría sexta, los cuales la asignación de presupuestos para víctimas son reducidos dada la situación anterior; los restantes municipios están: en quinta categoría 21, cuarta solo 8, tercera solo Piedecuesta, segunda Floridablanca y Girón, primera Barrancabermeja y Bucaramanga en categoría especial.

3. ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015

Las políticas territoriales de atención a la población desplazada se insertan y financian con los recursos del Plan de desarrollo de cada ente, esto hecho trae dos consecuencias: 1. La duración de los programas se circunscribe a los períodos de gobierno, y 2. Los niveles de gestión de las políticas de atención dependen del grado de ejecución de los programas del plan.

De acuerdo a lo anterior, para el análisis de la gestión territorial es importante el abordaje de la concordancia o articulación de los diferentes instrumentos de planeación territorial, como el Plan de Desarrollo, Plan de Atención Territorial (con los contenidos de política pública) e inserción del PIU, al respecto, se ha encontrado:

3.1. Articulación a nivel municipal

- **Bucaramanga**

En el Plan de Acción Territorial "Bucaramanga una sola ciudad" del año 2013, en el ítem 7 sobre dinámica del conflicto armado en el municipio, se trabaja lo relacionado a la "situación histórica del fenómeno del desplazamiento forzado", así como las estrategias de prevención del desplazamiento, y la situación actual de esta problemática, apartado en donde se hace una identificación de las víctimas; sin embargo, ya en el capítulo III de formulación de los programas y proyectos por cada uno de los componentes de derechos, se expone la problemática existente y las propuestas de solución pero no se detalla cuales víctimas son de desplazamiento y otros hechos victimizantes, sino que predomina la expresión "víctimas", igual, situación en los ejes transversales de participación y retorno.

En el Capítulo IV en materia de prevención, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado residentes en el municipio de Bucaramanga, el presupuesto total es general y no se especifica las asignaciones para desplazamiento y otros hechos victimizantes.

En el Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas 2012-2015, Bucaramanga capital sostenible, existen una serie de políticas sociales en las cuales se incorpora a las víctimas, es así que en el eje programático "Bucaramanga crece contigo", en la parte de problemática mencionan como un grupo a atender la población víctima del conflicto armado pero también a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Dentro del programa "Bucaramanga crece contigo", se establece el programa de poblaciones incluidas al desarrollo sostenible, con un objetivo de construir estrategias y acciones que promuevan el desarrollo de poblaciones altamente vulnerables que se encuentran en mayor medida expuestos a la exclusión, la pobreza e inequidad.

En el Subprograma de prevención, atención y asistencia integral a las víctimas del conflicto armado, se define el objetivo de brindar atención integral a las personas víctimas del conflicto armado de una manera humanitaria y solidaria en disfrute y goce efectivo de sus derechos, asegurando las condiciones de dignidad e integridad física en la restitución y estabilización socioeconómica y reconstrucción de su memoria histórica.

- **San Gil y provincias de García Rovira, Comunera y Guantánima**

Revisándose el Plan de Desarrollo de la capital de la Provincia Guantánima, "*por el San Gil que Merecemos*", dentro de las acciones del programa de atención general a las víctimas del conflicto, están: evaluar la condición de vulnerabilidad manifiesta, formular gestionar e implementar el Plan de Atención Integral de Víctimas de acuerdo con lineamientos del Ministerio del Interior, formular, gestionar e implementar el PIU, gestionar la atención a las víctimas del conflicto armado; sin embargo en algunos programas, no se especifica las acciones dirigidas a las víctimas de desplazamiento forzado.

Así mismo, todos los municipios de las provincias de García Rovira, Comunera y Guantánima han incluido acciones dentro de sus planes de desarrollo dirigidos a población víctima: cuentan con decreto de conformación del CJT, pero al analizar los resultados de su gestión frente a las metas que fijaron en el gobierno territorial es muy bajo, aduciendo los reducidos recursos asignados y la baja ejecución. Igualmente, no se diferencia la población desplazada y de otros hechos victimizantes, ya que todos son víctimas.

- **Provincia de Vélez**

El diseño, ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto en el municipio de Vélez en el Plan de Desarrollo "Por el Vélez que Todos Queremos", se encuentra en el sector atención a grupos vulnerables, programa atención integral a población víctima, lo cual permite dar respuestas coherentes y articuladas al Plan Integral Único (PIU) y al Plan de Acción Territorial 2012-2015.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En cuanto a la articulación del Plan Integral Único (PIU), se encuentra que este fue incorporado en los diferentes componentes del Plan de Acción Territorial 2012-2015, pues se retoma la caracterización de la población desplazada, incluyendo problemáticas identificadas y acciones planteadas en este documento para garantizar la atención a la población desplazada por el conflicto.

El Plan de Acción Territorial de Vélez en sus planes operativos recoge las metas establecidas en el Plan de Desarrollo 2012-2015, en los diferentes componentes y medidas de acuerdo a lo establecido en la normatividad y el Conpes 3726/2012, por lo tanto se puede afirmar que existe una armonización entre los contenidos de estos dos instrumentos de política pública local en el tema de prevención, atención y reparación integral a la población víctima de desplazamiento.

Si bien las acciones y medidas para la atención a población desplazada en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 de Vélez se encuentran en el sector de atención a grupos vulnerables, estas se definen de manera puntual y clara, por lo cual no se subsumen en las acciones de atención a otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, como se visibiliza en la Tabla 4:

Tabla 4. Metas del Plan de Desarrollo 2012-2015 de Vélez hacia las víctimas de desplazamiento forzado

| METAS | INDICADOR | META CUATRIENIO |
|--|--|--------------------|
| Conservar los derechos a la vida y a la protección al 100% de la población desplazada o víctima de la violencia en el cuatrienio. | Número de desplazados o víctimas vivos y protegidos % de población en situación de desplazamiento no amenazados. | 100% |
| Coordinar con las autoridades departamentales 2 acciones que superen los riesgos del desplazamiento en el cuatrienio. | Número de acciones orientadas para superar riesgos de desplazamientos. | 2 |
| Actualizar el Plan Integral Único (PIU) y articularlo con el Plan de Desarrollo municipal. | Número de actualizaciones efectuadas. | 1 |
| Articular 1 estrategia de protección especial y diferenciada en el Plan de seguridad ciudadana a la población desplazada o víctima de la violencia que lo requiera. | Número de estrategias articuladas con plan de seguridad ciudadana. | 1 |
| Sensibilizar al 80% de los centros de origen del desplazamiento para posibles retornos de unidades familiares. | % de centros sensibilizados. | 80% |
| Identificar y depurar al 50% de las bases de datos para establecer las personas que realmente han sido víctimas del conflicto armado. | % de depuración bases de datos municipal. % de depuración registro único de desplazados. % de depuración registro único de víctimas. | 50% |
| Controlar para que el 100% de la población desplazada o víctima de la violencia acceda al derecho de la identidad. | Nuevos registros con identificación completa en base de datos municipal. | 100% |
| Apoyar a la consecución de 22 libretas militares durante el cuatrienio para población en situación de desplazamiento a través de la gestión con cuerpos militares. | Número de libretas militares efectivas. | 72 (línea base 50) |
| Atender al 100% las actividades de salud pública en desplazamientos masivos en caso de que se presenten. | Número de acciones de salud adelantadas. | 100% |
| Atender al 100% las actividades de salud pública en desplazamientos masivos en caso de que se presenten. | % población desplazada afiliada al SGSSS. | 100% |
| Incluir en campañas de vacunación al 84% de la población infantil en situación de desplazamiento. | % población infantil desplazada efectivamente vacunada. | 84% |
| Incrementar en un 27% la participación de menores en situación de desplazamiento a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo. | % población infantil menor a 10 años en situación de desplazamiento efectivamente integrada a programas y controles de crecimiento y desarrollo. | 60% |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| METAS | INDICADOR | META CUATRIENIO |
|---|---|-----------------|
| Promover el ingreso a instituciones educativas del 64% de la población identificada como víctima del conflicto armado. | % de población efectivamente matriculada. | 64% |
| Incorporar al ciclo de educación media, técnica, tecnológica o universitaria al 27% de la población en situación de desplazamiento que lo solicite. | % de población desplazada que gozan de programas de educación media, técnica, tecnológica o universitaria. | 27% |
| Coordinar estrategias con alumnos de las universidades para alfabetizar el 100% de la población desplazada. | Número de personas en situación de desplazamiento alfabetizadas. | 3 |
| Vincular durante el cuatrienio al 40% de la población en situación de desplazamiento a programas de alimentación para la nutrición familiar desarrollados por la administración. | % de población efectivamente atendida en alimentación por año. | 40% |
| Ofrecer servicios de alimentación escolar al 50% de los estudiantes en situación de desplazamiento. | % de población desplazada que gozan de programas de alimentación escolar. | 50% |
| Brindar Atención diferencial en 4 programas de inversión desarrollados por el municipio de manera tal que se cumpla con la atención especial que se debe dar a grupos de especial protección constitucional especialmente menores en situación de desplazamiento o víctima de la violencia. | Número de programas de inversión en los que se tuvo en cuenta la población menor desplazada como prioritaria. | 4 |
| Conseguir dos alianzas entre el sector público, privado, comunitario, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación en torno a la reunificación familiar de la población desplazada durante el cuatrienio. | Número de alianzas desarrolladas en torno a la reunificación familiar de la población desplazada. | 2 |
| Ofrecer 100% de Acciones oportunas de albergue y atención humanitaria para la atención de un desplazamiento masivo en caso de que se presente. | % de acciones adelantadas para prestar atención humanitaria a víctimas producto del desplazamiento forzado o de la violencia. | 100% |
| Elaborar un plan de contingencia para la atención de los desplazamientos. | Número de planes de contingencia elaborados para atención de desplazamientos. | 1 |
| Levantar y actualizar un censo de necesidades habitacionales dentro de la población desplazada. | Número de censos elaborados. | 1 |
| Incluir siete familias en situación de desplazamiento a los proyectos de vivienda de interés social que desarrolle el municipio. | Número de familias desplazadas que hacen parte de los proyectos de vivienda de interés social. | 7 |
| Gestionar una solución de empleabilidad por año a las mujeres cabeza de hogar en condición de desplazamiento o víctima de la violencia. | Número de mujeres cabeza de hogar en condición de desplazamiento que se encuentran empleadas con salario mayor o igual a un salario mínimo. | 4 |
| Incrementar la participación de la población desplazada en proyectos productivos. | No. de desplazados que participan en proyectos productivos. | 27 |

| METAS | INDICADOR | META CUATRIENIO |
|---|---|-----------------|
| Coordinar con empresa de servicios públicos para la prestación de los servicios públicos al 66% de las familias en situación de desplazamiento. | Porcentaje población desplazada que cuenta con servicio público de acueducto, aseo y alcantarillado. | 66% |
| Articular herramientas administrativas y presupuestales para la reparación integral de la PVDFV entre las Entidades territoriales, por lo menos dos convenios intermunicipales o con el departamento para atención psicosocial. | Número de convenios para desarrollar programas relacionados con la reparación integral y el desplazamiento forzoso. | 2 |
| Brindar Abordaje psicosocial al 50% de la población desplazada y víctima de la violencia durante el cuatrienio. | Número de personas desplazadas que recibieron atención psicosocial integral. | 50% |
| Asignar funciones administrativas u operativas propias de la administración municipal que temporalmente pudieran resolver la empleabilidad de esta población, a través del otorgamiento de por lo menos 1 empleo público por año. | Número de empleos directos o indirectos otorgados a la población desplazada por coordinación directa del municipio. | 4 |
| Implementar un mecanismo que permitan Restituciones de tierras a favor de desplazados. | Número de actos administrativos y procesos adelantados para restitución de tierras. | 1 |
| Suscribir un convenio con Acción social que confluya a la reparación de víctimas mediante el retorno a su lugar de origen. | Número de convenios suscritos y desarrollados con Acción Social | 1 |
| Adoptar dos mecanismos de justicia transicional, establecidos en marco normativo e institucional para la reparación de víctimas por su condición de víctima de un delito de lesa humanidad. | Número de mecanismos adoptados. | 2 |
| Articular dos acciones interinstitucionales en torno a la reparación y cesación del desplazamiento forzado durante el cuatrienio. | Número de acciones adelantadas. | 2 |
| Restablecer social y económicamente 1 familia en el cuatrienio en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural). | Número de familias desplazadas que retornaron a su lugar de origen. | 1 |
| Asegurar la Participación del 5% de la población desplazada en el ejercicio de la veeduría social sobre los planes, programas y proyectos que se ejecuten para su atención. | Porcentaje de población en situación de desplazamiento que hacen parte de comités y veedurías ciudadanas. | 5% |

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Vélez 2012-2015.

Las acciones definidas en el Plan de Desarrollo para atención y reparación a víctimas de desplazamiento, así como a víctimas de otros hechos, fueron incluidas en los planes operativos del Plan de Acción Territorial, en el que se asignan recursos del orden municipal y del Sistema General de Participaciones (SGP) para la ejecución de las mismas.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Sin embargo, el nivel de ejecución de estas medidas es bajo teniendo en cuenta que de acuerdo al seguimiento que se ha realizado y la información suministrada por líderes de la Mesa de Participación, los temas relacionados con derechos económicos como el empleo, proyectos productivos, vivienda, retornos/reubicaciones y componentes de reparación, no ha habido avances a la fecha, solo en el tema de empleabilidad, se finiquitó este año el convenio con la Gobernación de Santander en el cual se apoyarán unidades productivas, de acuerdo a los planes de negocios elaborados con el acompañamiento y asesoría del SENA, pero solo se beneficiarán 14 núcleos familiares desplazados de los 26 que tienen sus planes de negocio.

En cuanto a los convenios y alianzas planteadas en el Plan de Desarrollo para brindar una atención especial a la población desplazada, estas no se han realizado hasta el momento, por lo cual se requiere una mayor gestión por parte de la administración municipal, con el fin de avanzar en estas metas y garantizar a esta población la atención integral requerida.

Por otra parte, dentro del análisis de política pública realizado, es necesario revisar el cumplimiento de los entes territoriales frente a la construcción, adopción, implementación, seguimiento y evaluación a los diferentes instrumentos para la prevención de riesgos, protección de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, así como la atención de la misma. Por lo cual, a continuación se relaciona el estado de diseño de instrumentos de planeación del desarrollo y las políticas de atención a las víctimas:

Tabla 5. Planes de Prevención, Protección y Atención a Víctimas Provincia de Vélez 2012-2015

| MUNICIPIOS | PLAN DE ACCIÓN | INCORPORO PIU AL PAT | PLAN DE CONTINGENCIA | PLAN DE PREVENCIÓN |
|-----------------|----------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| Aguada | SÍ | NO | SÍ | SÍ |
| Barbosa | SÍ | NO | SÍ | SÍ |
| Bolívar | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Cimitarra | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Chipatá | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| El Peñón | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| La Belleza | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| La Paz | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Puente Nacional | SÍ | SÍ | SÍ | NO |
| San Benito | SÍ | NO | NO | NO |
| Sucre | SÍ | NO | SÍ | SÍ |
| Vélez | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |

Fuente: Informe de Gestión – Comisión de Seguimiento Provincial Vélez, julio-agosto 2014.

Si bien, la información reportada por los municipios en los diferentes informes presentados tanto a la Comisión del Ministerio Público, como a la Unidad de Atención a Víctimas de Santander (UARIV), muestra el cumplimiento en cuanto a la elaboración de los diferentes instrumentos de política pública, como son Planes de Prevención y de Contingencia, estos se elaboraron entre 2012 y 2013 y no han sido ajustados, ni actualizados de acuerdo a las recomendaciones hechas por la UARIV y el Ministerio del Interior.

Así mismo, estos planes se han elaborado por asesores contratados por los municipios, para cumplir con un requisito establecido en la Ley y requerido por las autoridades regionales y nacionales y no como un ejercicio serio de análisis y evaluación coordinado y desarrollado por las instituciones, la población en zonas de riesgo y víctimas del conflicto en el marco de los Subcomités y el Comité de Justicia Transicional.

En general, en el proceso de asesoría para la inserción de la problemática de víctimas y desplazamiento en planes de desarrollo, planes de atención territorial, planes operativos con asignación de presupuestos ha sido una labor realizada no solo por la UARIV con talleres provinciales, trabajos en los municipios, sino a contado con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría Regional Santander y en más de 30 municipios la Gobernación de Santander, por medio de ONG ha estado presente todas estas vigencias para este apoyo técnico no solo en el diseño del PAT, actualización del mismo, sino de la elaboración de los planes integrales de prevención y protección, planes de contingencia y en el año 2014 con la herramienta para la caracterización de la población desplazada y de otros hechos victimizantes.

3.2. Análisis del nivel departamental

En el Plan de Desarrollo Departamental "Santander en Serio, el Gobierno de la Gente"¹⁸², plantea en la línea estratégica Santander Generacional la atención a diferentes grupos poblacionales como son las víctimas del conflicto armado. En la Programación inversión línea estratégica Santander Generacional, se plantea para el año 2012 con \$370 millones, para el 2013 con \$760 millones, para el año 2014 \$790 millones y para el año 2015 con \$530 millones y un total de \$2.450 millones.

Las metas del Programa Atención a Víctimas, cuyo objetivo es apoyar el acceso al goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la reconciliación

¹⁸² Ordenanza 013 del 23 de abril de 2012 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo, Santander en Serio, el Gobierno de la Gente 2012-2015. Páginas 51, 60, 158 a la 160.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

con garantías de no repetición a la población víctima de la violencia del conflicto armado en el Departamento de Santander, plantea:

- Transversalizar en un 100% la aplicación del Plan Integral Único (PIU) 2012-2015 en los planes operativos de las secretarías e institutos descentralizados del departamento.
- Realizar 30 alianzas, convenios y/o proyectos con entidades y agencias públicas y privadas nacionales e internacionales, para la atención a población víctima.
- Apoyar la construcción, implementación y dotación de dos Centros Regionales de Atención a Víctimas del Conflicto Armado en Santander.
- Apoyar la implementación de dos unidades administrativas en Santander: Especial de Restitución de Tierras, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y Especial de Atención y Reparación de Víctimas.
- Apoyar a 20 municipios en la gestión humanitaria para prevenir la vinculación de niños y adolescentes en el conflicto armado.
- Apoyar cuatro proyectos integrales que permitan la reintegración social a personas en condición de discapacidad víctimas del conflicto armado en Santander.
- Constituir una escuela de capacitación y formación permanente para los encargados de la atención a la población víctima del conflicto.
- Apoyar la formulación e implementación del 100% del Plan Integral de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto, de acuerdo a los lineamientos nacionales.
- Realizar 30 reuniones de monitoreo y seguimiento a las acciones en materia de atención y reparación a las víctimas del conflicto en municipios priorizados.
- Apoyar el Programa de Generación de Empleo Rural y Urbano, diseñado por el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Unidad de Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas con enfoque diferencial.
- Apoyar a 1.000 víctimas en el departamento de Santander con enfoque de género y diferencial en fortalecimiento empresarial.
- Promover la creación del Centro de Memoria Histórica de Víctimas en el Departamento de Santander.

- Apoyar el funcionamiento de la mesa departamental de víctimas del conflicto armado.
- Apoyar con recursos técnicos, financieros humanos y de infraestructura a la construcción de la red nacional de información para la atención y reparación a las víctimas.

En el Plan de Atención Territorial Santander, se plantea que "siguiendo la tendencia nacional, el desplazamiento forzado, es el delito de mayor ocurrencia en Santander, dejando 123.034 víctimas, le sigue el delito de Homicidio, con 28.149 víctimas, Desaparición Forzada con 3.980 víctimas y Amenaza con 2.614 víctimas. Vale la pena indicar que los delitos de Desaparición forzada, Homicidio y Secuestro dejaron 33.487 víctimas directas y 28.150, viudas, huérfanos, hermanos y padres sobrevivientes¹⁸³.

Para este universo de población víctima del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, se tuvo la siguiente programación presupuestal del 2012 al 2015 y por componentes de política pública como ejes transversales:

**Tabla 6. Programación presupuestal para atención a víctimas.
Componente de prevención y protección 2012-2015**

| PROGRAMA | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|-------------|------------|------------|
| Socialización del Plan Integral de prevención departamental. | 0 | 10.000.000 | 0 | 0 |
| Diseño y socialización del Plan de contingencia departamental. | 0 | 10.000.000 | 0 | 0 |
| Apoyo a la documentación de casos sobre delitos contra la integridad y libertad sexual a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto. | 0 | 70.000.000 | 70.000.000 | 70.000.000 |
| Apoyo a expresiones culturales encaminadas a la promoción y defensa a DD. HH., principalmente relacionados con la prevención al reclutamiento de menores a la guerra. | 0 | 70.000.000 | 90.000.000 | 90.000.000 |
| Apoyo a la Unidad de Restitución de tierras del Departamento de Santander para la protección de predios sometidos a procesos de restitución. | 0 | 100.000.000 | 50.000.000 | 50.000.000 |

Fuente: Plan de Acción Departamental de Santander 2012-2015.

183 Red Nacional de Información en línea, consulta 14 de mayo de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

**Tabla 7. Programación presupuestal para atención a víctimas.
Componente de atención y asistencia 2012-2015**

| PROGRAMA | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Apoyo a las reclamaciones de las víctimas de desplazamiento frente a su derecho a la salud. | 1.926.522.000 | 1.926.522.000 | 500.000.000 | 1.926.522.000 |
| Programa complementos educativos al 100% de los estudiantes víctimas del conflicto, matriculados en los establecimientos educativos públicos. | 95.763.000 | 95.763.000 | 95.763.000 | 95.763.000 |
| Programa educativo en los 82 municipios no certificados para el sostenimiento de la cobertura educativa. | 5.905.773.000 | 5.905.773.000 | 5.905.773.000 | 5.905.773.000 |
| Programa para resignificar en 45 establecimientos educativos el (PEI) para la atención educativa pertinente a población diversa (étnicos, afrocolombianos, indígenas, discapacitados, población vulnerable y víctimas). | 133.000.000 | 133.000.000 | 133.000.000 | 133.000.000 |
| Proyecto 600 unidades de vivienda nueva de interés prioritario y social urbana y/o rural el déficit en el Departamento, dándoles prioridad a población vulnerable, a las víctimas, con enfoque diferencial. | Recursos propios de la entidad | Recursos propios de la entidad | Recursos propios de la entidad | Recursos propios de la entidad |
| Programa subsidios complementarios para cofinanciar la compra de vivienda nueva o usada a 1500 familias víctimas del conflicto armado. | 700.000.000 | 700.000.000 | 900.000.000 | 900.000.000 |
| Apoyo a la implementación del Programa de generación de empleo urbano y rural para víctimas del conflicto armado con énfasis en jóvenes, mujeres, etnias y discapacitados. | \$669.000.000 | \$669.000.000 | 800.000.000 | 800.000.000 |

Fuente: Plan de Acción Departamental de Santander 2012-2015.

**Tabla 8. Programación presupuestal para atención a víctimas.
Componente de reparación integral 2012-2015**

| PROGRAMA/PROYECTO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|---------------|--------------|--------------|
| Fortalecimiento de mecanismos de educación para la Paz liderados por la ATCC en la comunidad de La India del departamento de Santander. | \$0 | \$30.000.000 | \$0 | \$0 |
| Implementación del Plan de reparación colectiva de la ATCC en la zona del Carare. | \$0 | \$400.000.000 | \$0 | \$0 |
| Apoyar el diseño e implementación de un Programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral a las Víctimas del Conflicto, con enfoque diferencial étnico-cultural. PAPSIVI. | \$0 | \$48.000.000 | \$0 | \$0 |
| Apoyo al desarrollo de actividades de atención a víctimas y educación en el riesgo de MAP y MUSE en el Departamento de Santander. | \$0 | \$80.000.000 | \$80.000.000 | \$80.000.000 |

Fuente: Plan de Acción Departamental de Santander 2012-2015.

Tabla 9. Programación presupuestal componente de verdad y justicia. Componente de retornos y reubicaciones 2012-2015

| PROGRAMA | VIGENCIA 2012 | VIGENCIA 2013 | VIGENCIA 2014 | VIGENCIA 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Apoyo a proyectos de retorno/reubicación de población víctima de desplazamiento. | \$200.000.000 | \$300.000.000 | \$300.000.000 | \$300.000.000 |

Fuente: Plan de Acción Departamental de Santander 2012-2015.

Tabla 10. Programación presupuestal componente de participación de las víctimas 2012-2015

| PROGRAMA/ PROYECTO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Apoyo al fortalecimiento de la Mesa Departamental de Participación de la población víctima del conflicto de Santander. | \$50.000.000 | \$50.000.000 | \$60.000.000 | \$60.000.000 |

Fuente: Plan de Acción Departamental de Santander 2012-2015.

Tabla 11. Programación presupuestal componente de fortalecimiento institucional 2012-2015

| PROGRAMA/ PROYECTO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Apoyo técnico a la elaboración, e implementación del plan de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado en Santander. | \$80.000.000 | \$80.000.000 | \$80.000.000 | \$80.000.000 |
| Apoyo a la dotación y funcionamiento al Centro Regional de atención de víctimas de Barrancabermeja. | \$220.000.000 | \$220.000.000 | \$220.000.000 | \$220.000.000 |
| Apoyo a la dotación y funcionamiento al Centro Regional de atención de víctimas de Bucaramanga. | \$230.000.000 | \$230.000.000 | \$230.000.000 | \$230.000.000 |
| Apoyo a la Unidad de Restitución de Tierras. | \$0 | \$200.000.000 | \$0 | \$0 |
| Creación de la Escuela de Formación permanente a servidores públicos que atienden víctimas en Santander. | \$0 | \$50.000.000 | \$0 | \$0 |
| Apoyo logístico a las mesas y subcomités del comité de justicia transicional en Santander. | \$0 | \$70.000.000 | \$70.000.000 | \$70.000.000 |

Fuente: PAT Departamental 2012-2015r-Plan Acción 2014).

Tabla 12. Programación presupuestal componente de sistemas de información 2012-2015

| PROGRAMA PROYECTO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|---------------|--------------|------|
| Apoyo a la creación e implementación de la Red de Información para la atención a víctimas del conflicto en el Departamento de Santander. | \$0 | \$100.000.000 | \$65.000.000 | \$0 |

Fuente: PAT Departamental 2012-2015 (4 y 5 PAT Santander-Plan Acción 2014).

Existe articulación entre el Plan Departamental y el Plan de Atención Territorial (PAT) en un 100%, puesto que las metas establecidas se han venido implementando del 2012 al 2014, con diferencia en la ejecución de recursos en las diferentes vigencias.

El presupuesto programado para el año 2012 y 2013 ascendía a \$6.769.652.000, de los cuales se han ejecutado \$5.136.108.000, o sea el 75.87%, quedando un saldo pendiente de \$1.633.544.000, de los cuales se han venido ejecutando en el año 2014 y a la fecha (octubre 30/14) ha sido el 4.5% (\$304.427.950) especialmente en la creación y funcionamiento de la Escuela de Formación, el fortalecimiento del CRAIV Barrancabermeja y el programa de Minas Antipersonal con atención a las víctimas de las mismas, así como educación hacia estos riesgos en el departamento.

En el PAT para el año 2014, presenta una programación de recursos de \$3.015 millones sin ejecutar y con una asignación presupuestal hacia víctimas, derechos humanos y programas de minas antipersonal por \$3.905.969.135, distribuidos en: para víctimas del conflicto \$2.541.617.538, para programa de minas \$463.265.997 y hacia DD. HH. por \$901.085.600¹⁸⁴.

Entre las diferentes dificultades que se han presentado para la baja ejecución de recursos y la misma dinámica de los espacios del SNARIV Departamental, se plantea el constante cambio del cargo como Secretario del Interior, ya que se ha presentado el nombramiento de cinco (5) profesionales para el mismo y el avance de la política pública está de acorde al interés de este profesional. Así mismo los profesionales del Banco de Proyectos, de la oficina jurídica desconocen el alcance de la Ley 1448 de 2011 y de ahí se generan limitantes no solo en la aprobación de los proyectos sino la misma erogación de los recursos.

¹⁸⁴ Entrevista a profesional de Corporación Andamios, contratados para actualización del PAT Santander año 2014 y Directora de la Dirección de Víctimas de la Gobernación de Santander, el 30 octubre de 2014.

Para la coordinación del SNARIV a nivel departamental, la Secretaría del Interior cuenta solo con formalidad en el nombramiento de la Directora de la Dirección de Víctimas, la cual presenta una carga laboral amplia, ya que todo recae en esta profesional; así mismo, existen los planes operativos al interior de los diferentes subcomités pero no se ha revisado el alcance de los mismo, así como no hay un reconocimiento por las entidades de la función coordinadora departamental y se finaliza con otra barrera como es el desconocimiento del rol del Departamento como corresponsable junto con la UARIV de la coordinación del SNARIV en el territorio.

Otro factor es el poco dinamismo del subcomité de gestión y coordinación institucional, la inexistencia de una ruta de comunicación directa entre las víctimas, los enlaces municipales y funcionarios del SNARIV con los subcomités técnicos departamentales; situaciones entre otras, que se visibilizan en un primer borrador del plan de mejoramiento para el funcionamiento de los subcomités organizados en las terceras reuniones realizadas durante el mes de octubre de 2014.

Dentro de la Reparación Integral se resalta el proyecto en ejecución hacia la generación de ingresos, la Gobernación de Santander ejecuta un proyecto que cubre población en 27 municipios, encaminado hacia el fortalecimiento de la gestión empresarial de las familias víctimas del conflicto armado (emprendimiento y fortalecimiento) y especialmente, la elección de los mismos teniendo en cuenta la existencia de los diferentes programas en estos municipios (reparación colectiva, reubicaciones, existencia de informes de riesgo, problemáticas de minas antipersonal, entre otros).

Inicialmente la cofinanciación para este proyecto solicitada a los municipios fue del 50% pero algunos no contaban con los recursos y se redujo en sesión del CJT Departamental, a principios de noviembre del 2013 se celebraron los convenios interadministrativos con los municipios de Bucaramanga, Sabana de Torres, Piedecuesta, Matanza, Barbosa, San Gil, Cimitarra, el Carmen de Chucurí, Socorro, Landázuri, Concepción, Los Santos, Puerto Wilches, Enciso, La Belleza, Charta, Lebrija, Simacota, Suratá, Cerrito, Málaga, Charalá, San Vicente, El Playón y Puerto Parra, ascendiendo los recursos de la Gobernación a \$1.185.000.000, los de los municipios aportan \$670.600.000, para un total de 1.856.600.000, consignados los mismos en una cuenta especial municipal, donde se giran los recursos de ambos entes territoriales.

Los requisitos para la selección de los beneficiarios fueron revisados y acordados en el espacio de coordinación institucional del SNARIV a nivel departamental, previa convocatoria donde serían preseleccionados y se realizaría visita domiciliaria,

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

posteriormente los requisitos fueron establecidos en el convenio, los cuales fueron ratificados en subcomité de reparación integral del municipio de Bucaramanga, así:

1. Estar incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).
2. Residir en el municipio beneficiario del convenio.
3. Solo debe inscribirse un solo miembro del núcleo familiar que aparece en el RUV.
4. No haber recibido apoyo económico otorgado por la Alcaldía, o sus entes descentralizados en vigencias anteriores para implementar ayuda de negocios.
5. No invadir el espacio público, con el proyecto productivo.
6. Que haya recibido capacitación por el SENA, o que esté dispuesto a recibir esta capacitación¹⁸⁵.

Como criterios establecidos para rechazar proyectos dentro del convenio con la Gobernación de Santander, fueron:

1. Propuestas que estén en alto riesgo diferentes al conflicto armado.
2. Propuestas que pretendan desarrollarse en predios con conflictos jurídicos.
3. Propuestas para expendio de licores.
4. Si el hogar que presenta la propuesta ha sido beneficiario de proyectos similares en los últimos 6-12 meses.
5. Que el hogar que presente la propuesta no esté incluido en el Registro de Víctimas.

Igualmente, el convenio establece actividades a desarrollar por los municipios hacia estos proyectos como:

1. Brindar acompañamiento y capacitación a través del SENA cuyo producto final será el plan de negocio.
2. Realizar el desembolso de capital semilla a las unidades familiares que cumplieron con el programa de capacitación.
3. Realizar seguimiento y evaluación (se define un supervisor municipal y uno departamental, quienes entregaran informes al subcomité).
4. Apoyar a las víctimas para la participación en un Foro de Empleabilidad y una Feria Empresarial (estos recursos están contemplados dentro del convenio).

.....
 185 Gobernación de Santander. Convenio proyecto de fortalecimiento empresarial con familias víctimas del conflicto armado en Santander. Año 2013.

A nivel departamental es uno de los primeros ejercicios que se realizan de cofinanciación con los entes municipales de manera directa y a pesar de ampliarse los tiempos de ejecución, hay un retraso en la entrega de los insumos necesarios para el fortalecimiento o emprendimiento de los proyectos productivos en 25 de ellos (excepto Concepción y Cerrito) porque las administraciones municipales no estaban preparadas para la implementación de las diferentes etapas del proyecto, como convocatorias, selección de beneficiarios, caracterización, visitas domiciliarias, vinculación a procesos formativos con el SENA y elaboración del plan de negocio, contratación para la entrega de insumos y materiales, supervisión del proyecto, entre otros.

Entre los retos para el 2015 por parte del nivel departamental, está el fortalecimiento en los procesos de contratación para la ejecución de recursos asignados a cada uno de los componentes de atención a víctimas en el Plan de Desarrollo y PAT, así como, la coordinación con entes municipales para la ejecución de recursos de cofinanciación en los proyectos de generación de ingresos y reubicaciones, establecer e implementar instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones establecidas en los planes territoriales de prevención, protección, atención y reparación integral.

4. PARTICIPACIÓN DE LAS OPD Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

De acuerdo a Decreto 4800 de 2011, la "Participación, se entiende como el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento" (Artículo 261).

La participación es un derecho y un mecanismo para lograr ajustar las políticas a las demandas de las comunidades, sin embargo, pese a los mandatos legales y las gestiones realizadas, se presentan serias limitaciones para el actual ejercicio de este derecho por parte de la institucionalidad creada bajo la Ley 1448.

4.1. Dinámicas de ejercicio del derecho a la participación

Para el ejercicio de este derecho, en los diferentes municipios de Santander, las Personerías han venido impulsando y apoyando la conformación de las Mesas de Participación de Víctimas (MPV) y la coordinación de un alto porcentaje de ellas, las cuales en el AMB, San Gil, Vélez y otros, la MPV está en cabeza de representantes de Asociaciones de desplazamiento forzado, quienes cuentan con un mayor avance en el proceso organizativo de las mismas por la existencia de la Ley 387 de 1997 y la Mesa de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada, establecida en el Decreto 250 de 2005.

Para los otros hechos victimizantes, las personerías han promovido en todos los municipios, la organización que acoja las otras víctimas, o de manera integral varios hechos victimizantes, pero desde el punto de vista de "asociación de hecho", ya que no implica una estricta contribución mensual de aportes, como es las asociaciones de derecho, que cuentan con registro en Cámara de Comercio, estatutos, entre otros. Sin embargo, la fuerza del proceso de la MPV se mantiene en los roles que ejercen las víctimas de desplazamiento forzado y en municipios, especialmente los que cuentan con menor proporción de familias víctimas, esta motivación de organizarse se ve limitada por varios factores como:

1. Tendencia a la centralización de las decisiones y reducción de la democracia participativa

La actual estructura de la MPV (Resolución 0388 de 2012 de la UARIV), se establece que estará constituida por el Plenario de la Mesa, el Coordinador o Coordinadora de la Mesa, Secretario Técnico, Comité Ejecutivo y los Grupos Temáticos.

En esta estructura se privilegia los procesos de toma de decisión colectivos, sin embargo, los integrantes de algunas de las MPV han enfatizado que ha venido tomando mayor visibilidad el Coordinador(a), el cual ha venido desarrollando funciones de toma de decisiones y especialmente, visibilizándose como el líder de la misma.

Este hecho genera situaciones de conflicto, inconformismo con los otros integrantes que saben que ni esta función, ni los comités ejecutivos toman decisiones, ya que es potestad del Plenario de la Mesa y también la encargada de ejercer y hacer cumplir las funciones establecidas en el artículo 8° del Protocolo.

En consecuencia, el ejercicio de liderazgo por parte de los integrantes de la MPV van desde el democrático (que se plasma en las normas de participación) hasta el autoritario y aunado al mismo, fallas amplias en el proceso de comunicación permanente, así como reducida capacidad para divulgar la información necesaria a las bases o a los integrantes del Plenario, generándose expresiones de algunas víctimas vinculados a este espacio de la necesidad de un mayor compromiso, mayor descentralización de la toma de decisiones, mayor participación de los asociados de las organizaciones, mayores procesos de divulgación, entre otros.

Las anteriores falencias en materia de decisión y comunicación conlleva a la existencia de contrapunteo entre los representantes de las asociaciones, discordias constantes en la distribución de recursos o en otros casos, se desconoce la participación de otros representantes, agudizado esto al no contar con un mayor dominio de los alcances de la Ley, de sus funciones como representantes, a pesar de haberse llevado a cabo con estos integrantes capacitaciones, pero pueden estar generando dificultad para captar lo informado.

2. Déficit de fortalecimiento técnico

La mayoría de las MPV no cuentan con las herramientas necesarias para su funcionamiento y menos, para su sostenibilidad, pues:

- a) A pesar de existir recursos asignados, estos no han podido garantizar la participación efectiva de los líderes en los subcomités y cuando se hace, algunos continúan sufragando los costos de transporte, situación desmotivante ya que deben conseguir el sustento diario de sus familias, generándose una deserción del proceso.
- b) En algunos municipios de las provincias Comunera (Chima), Guanentá (Mogotes, Charalá, Valle de San José) y García Rovira (Málaga, Concepción, Cerrito, San Andrés), a pesar de estar conformadas las MPV y con representantes en la

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

MPV departamental, este liderazgo no trasciende la cobertura regional y en otros municipios, se reduce la representación a dos (2) o tres (3) de ellos en los diferentes espacios del Sistema local.

- c) Algunas de las barreras de acceso a la participación efectiva de las víctimas visibles en estas provincias, son los generados por los reducidos recursos para fomento de las mesas que fueron asignados y su baja ejecución, desconocimiento de procesos administrativos para la inversión de los recursos, bajo nivel educativo de los representantes de la MPV, temores para comunicarse, envidias, desconocimiento de la normatividad, entre otros.

Las Mesas de Participación del Área Metropolitana de Bucaramanga, especialmente Floridablanca y Bucaramanga se encuentran en cese de actividades por la no garantía de medidas para el funcionamiento y el sostenimiento de la MPV al no contarse con apoyo en logística como espacio físico de acuerdo a sus requerimientos, recursos para transporte, entre otros.

Igualmente, se encontraba en cese hasta principios del mes de octubre de 2014 los integrantes de la Mesa de Participación de Víctimas Departamental por no haberse contratado aún el operador para el apoyo logístico que se venía brindando a esta Mesa.

Para algunos integrantes de la MPV de Bucaramanga en jornada de seguimiento con representantes de la Defensoría, Procuraduría, Personería y secretarios técnicos de los diferentes subcomités (como estrategia de seguimiento establecida por la Defensoría)¹⁸⁶ manifiestan que se han dado avances, pero igualmente, se mantienen dificultades y a pesar de buscar el diálogo con las instituciones no es fácil y es un trabajo de mucha constancia, sin embargo, visualizan falta de apoyo de la administración local y especialmente, el no ser recibidos para dialogar con el Alcalde a pesar de enviar derechos de petición. Las víctimas hacen énfasis en las dificultades para ejercer el derecho a la participación y desde el 30 de mayo de 2014 están en cese de actividades, pues a pesar de tener la representación de aproximadamente 86.000 víctimas, no se cuenta con logística como transporte, medios de comunicación para llevar información a las víctimas.

La situación anterior, a octubre 15 de 2014, se mantenía porque los representantes de víctimas visualizan que la oficina entregada no es de su satisfacción, sin embargo, se tiene nueva propuesta para superar las mismas.

.....
186 Oficina de la Secretaría del Interior de Bucaramanga. Agosto de 2014.

En relación con la atención de los diferentes funcionarios de entidades del SNARIV en Bucaramanga, los integrantes de la MPV Bucaramanga reclaman calidad humana y competencias para la no revictimización a las víctimas y tener en cuenta el enfoque diferencial; esta situación conlleva a que las mismas no vuelven a las entidades, así como que no se preste una orientación concreta y dilatarse la solución al enviarlos de un lado a otro.

En sesión especial de seguimiento en el municipio de Girón, los integrantes de la MPV plantean que valoran este espacio ya que en algunos subcomités no los escuchan porque sus sugerencias no son acogidas por los representantes; así mismo se propone que en cada subcomité pueda participar un representante con enfoque diferencial como ROM y afrodescendientes.

En el municipio de Vélez, la Mesa está conformada de hecho desde hace aproximadamente cuatro años, la asociación de población desplazada llamada Asodesvélez, que cuenta en la actualidad con 67 familias miembros, cuyos representantes han venido ejerciendo la participación en los diferentes escenarios locales, sin embargo, la participación que se ha venido ejerciendo carece de efectividad, toda vez que los líderes mujeres y hombres en su mayoría desplazados (67% de los líderes), no han tenido el acompañamiento, capacitación, orientación y asesoría técnica necesaria en los temas como: normatividad (Ley 1448 de 2011, Decreto 4800/11), la participación y sus formas de ejercicio, el protocolo de participación, etc.

De igual manera, las propuestas que han presentado al CJT las hacen de manera verbal, pues no cuentan con recursos físicos y materiales de papelería para elaborar documentos, así como los conocimientos que les permitan hacer y presentar sus análisis o diagnósticos de la política pública local, y estructurar propuestas pertinentes para la atención en las diferentes áreas.

Cabe resaltar que la MPV solo fue constituida en el mes de febrero de 2014 y previo a esto eran los dos representantes de la Mesa de Fortalecimiento de Población Desplazada, quienes ejercían la participación en el CJT, teniendo muy poco el tiempo para su preparación y ejercicio de la participación a nivel local. Igualmente, en municipios como Barbosa, Bolívar, El Peñón, Landázuri, Florián y Sucre se conformaron las MPV cuyos representantes han venido participando en los espacios municipales, pero no han podido ejercer aún la incidencia necesaria al interior de los CJT y Subcomités, pues en muchos casos se limitan a asistir sin presentar propuestas y sin hacer requerimientos frente al cumplimiento de las acciones establecidas en los instrumentos de política como Planes de Desarrollo y Plan de Acción Territorial.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Por otra parte, en municipios como Jesús María y La Belleza aún no se ha conformado la MPV municipal, debido a que no se ha hecho un trabajo a nivel municipal entre Personería y Alcaldía para ubicar, orientar y organizar a las víctimas tanto en el casco urbano como en la zona rural.

En el marco del seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la prevención y atención integral a víctimas, se ha requerido al CJT por parte de los líderes del municipio de Vélez, que se realice un ejercicio de rendición de cuentas desde la Alcaldía Municipal para verificar el estado de cumplimiento, las falencias o cuellos de botella para la aplicación y ejecución de recursos y las dificultades para la implementación de los programas y/o proyectos o acciones establecidas en el PAT (Plan de Acción Territorial), en los temas de atención y reparación integral a las víctimas, pero hasta el momento no se ha realizado a pesar de haber adquirido este compromiso.

Es pertinente resaltar que persisten algunas falencias en el ejercicio del derecho a la participación, teniendo en cuenta que en el municipio de Vélez asignaron cuatro millones (\$4.000.000) y hasta el momento no se han ejecutado, pues se informa que la Mesa de Participación no ha solicitado los recursos de manera oficial con el plan de trabajo y cronograma de actividades adjunto para así contratar un operador para la logística de estas actividades.

Por otra parte, el ejercicio de participación y liderazgo de las mujeres desplazadas y víctimas de otros hechos ubicadas en las diferentes Provincias, no ha alcanzado los niveles adecuados para una mayor efectividad en su gestión e incidencia, puesto que requieren mayor acompañamiento, capacitación y asesoría institucional, ya que la mayoría de ellas son nuevas en el ejercicio de participar en los comités y subcomités y desconocen las rutas, procedimientos, competencias institucionales y normatividad para atención a víctimas, situación que se configura en un gran inconveniente, esto además porque el liderazgo de las mujeres víctimas en los municipios de la provincia de Vélez no se ha desarrollado como en otras zonas del departamento, sino que desde años atrás han venido participando en los diferentes espacios los hombres, y las mujeres hasta ahora están ganando esos espacios de participación, teniendo que conquistar un lugar entre los liderazgos masculinos que siempre se han impuesto.

4.2. Balance sobre el ejercicio efectivo del derecho a la participación

Con base en encuesta remitida a las Personerías municipales del departamento por la Defensoría del Pueblo Regional Santander en el seguimiento a las MPV municipal, se pudo consolidar información de 23 municipios (31% de 78 municipios a los que se

remitió) sobre el derecho a la participación y funcionamiento de este espacio tan vital dentro del Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas, encontrándose los siguientes avances y dificultades:

- **Avances**

De las 23 Mesas de Participación de Víctimas (MPV) de los municipios de San Andrés, Málaga, Florián, Charalá, Barbosa, Santa Helena de Opón, Lebrija, Zapatoca, San Benito, Concepción, Pinchote, Guadalupe, Villanueva, Chima, Ocamonte, Valle de San José, Galán, El Hato, Piedecuesta, Matanza, Oiba, Palmas del Socorro y San Joaquín, 10 de ellas están compuestas en un 100% por víctimas de desplazamiento forzado, 2 Mesas en un 90%, 3 mesas en más del 60% y en 4 mesas del 50 al 59.9%, existiendo como se aprecia una mayor organización de víctimas de desplazamiento forzado por la misma vigencia de la atención a estas desde la Ley 387 de 1997.

Es importante visibilizar que estas MPV están conformadas por más de 2 víctimas y hasta 20 de ellas, siendo mayor el número de 1 a 10 integrantes ya que se presenta en 12 Mesas (52.3% del total de las 23 Mesas), como se aprecia en la Tabla 6, que muestra el número promedio de representantes de desplazamiento forzado, que igualmente de 1 a 10 víctimas desplazados se han vinculado en 14 Mesas (61% de las 23 Mesas):

Tabla 13. MPV con total de integrantes, así como de víctimas en desplazamiento forzado, año 2014

| TOTAL INTEGRANTES MPV (PERSONAS) | FRECUENCIA DE MESAS (F) | % | TOTAL REPRESENTANTES DESPLAZADOS EN LAS MPV | FRECUENCIA (DE MESAS) | % |
|----------------------------------|-------------------------|-------------|---|-----------------------|-------------|
| 1 a 10 | 12 | 52.3 | 1 a 10 | 14 | 61.0 |
| 11 a 20 | 9 | 39.1 | 11 a 20 | 7 | 30.4 |
| Más de 20 | 1 | 4.3 | Más de 20 | 1 | 4.3 |
| Sin respuesta | 1 | 4.3 | Sin respuesta | 1 | 4.3 |
| Total MPV | 23 | 100% | | 23 | 100% |

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Santander, Encuesta Derecho a la Participación- MPV a Personerías, Bucaramanga, junio de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Limitantes**

La dinámica de estas MPV ha sido lenta ya que el 39.14% de ellas solo se han reunido una vez (1) o dos (2) veces respectivamente y solo en el municipio de Piedecuesta ha tenido un avance amplio (6 veces) como producto de los liderazgos de los antiguos de los representantes de la población desplazada, así como en el de Lebrija (3 veces) (Tabla 13).

Tabla 14. Reuniones realizadas por las MPV durante la vigencia 2014

(Enero a junio 15 de 2014)

| NÚMERO DE REUNIONES DE LOS INTEGRANTES MPV | NÚMERO DE REUNIONES (MPV) | % |
|--|---------------------------|-------------|
| Ninguna | 1 | 4.34 |
| Una | 9 | 39.14 |
| Dos | 9 | 39.14 |
| Tres | 1 | 4.34 |
| Cuatro | 0 | 0.0 |
| Cinco | 0 | 0.0 |
| Seis | 1 | 4.34 |
| Sin respuesta | 2 | 8.70 |
| Total | 23 | 100% |

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Santander, Encuesta Derecho a la Participación- MPV a Personerías. Bucaramanga. Junio de 2014.

La dinámica de funcionamiento de estas MPV se han visto limitadas como plantean las Personerías municipales¹⁸⁷: "por la no existencia de recursos para el apoyo logístico a los representantes (Tabla 8), y en donde asignan no se pueden ejecutar aduciéndose problemáticas en la contratación, por la existencia de elecciones y la ley de garantías; por desmotivación ya que lo que se acuerda al interior de los diferentes espacios posteriormente no es cumplido; por que las víctimas no creen en la implementación de la Ley 1448 de 2011; porque algunas Administraciones todavía no tienen claro su compromiso con las víctimas; por falta de concientización de las víctimas de las bondades de la Ley, entre otras".

Teniendo en cuenta que tanto la asignación como la ejecución de recursos para el funcionamiento de la MPV es vital, se indagó sobre esta situación y se encontró en 16

municipios que respondieron, que esta ha variado, como se visibiliza en la Tabla 8, en la vigencia 2012 solo 4 municipios asignaron recursos para la MPV con valores entre los \$100 mil pesos y hasta \$5 millones (17.4%), pero para la vigencia 2013 se incrementó el número de municipios con asignación de presupuesto pasando a 7 (30.4%) y para el año 2014 se incrementó a 10 municipios (43.4%) (Tabla 14).

Tabla 15. Asignación de recursos año 2012 al 2014 para las MPV

| RECURSOS ASIGNADOS | AÑO 2012 (F) | % | AÑO 2013 (F) | % | AÑO 2014 (F) | % |
|-------------------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
| Ninguno | 10 | 43.5 | 6 | 26.1 | 6 | 26.2 |
| \$100.000 a \$1.000.000 | 2 | 8.7 | 4 | 17.4 | 5 | 21.7 |
| Más de \$1.000.000 | 2 | 8.7 | 3 | 13.0 | 5 | 21.7 |
| Sin respuesta | 9 | 39.1 | 10 | 43.5 | 7 | 30.4 |
| TOTAL | 23 Mesas | 100% | 23 Mesas | 100% | 23 Mesas | 100% |

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Santander, Encuesta Derecho a la Participación- MPV a Personerías. Bucaramanga. Junio de 2014.

De los cuatro (4) municipios que dejaron recursos para el funcionamiento de las MPV en el año 2012 ninguno lo ejecutó; en el año 2013 7 municipios asignaron recursos pero solo 2 los invirtieron (28.6%) (Correspondió a sumas de \$1 millón y de \$2 millones) y en el año 2014 de 10 municipios que asignaron, hasta este momento, solo dos (20%) han ejecutado parte del mismo, siendo de \$60.000 y el otro de \$700.000. (Tabla 15).

Tabla 16. Ejecución de recursos año 2012 al 2014 para las MPV

| RECURSOS EJECUTADOS | AÑO 2012 (F) | % | AÑO 2013 (F) | % | AÑO 2014 (F) | % |
|-------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|
| Ninguno | 4 | 100 | 5 | 71.4 | 8 | 80.0 |
| \$100.000 a \$1.000.000 | | | 2 | 28.6 | 2 | 20.0 |
| Más de \$1.000.000 | | | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| TOTAL | 4 Mesas | 100% | 7 Mesas | 100% | 10 Mesas | 100% |

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Santander, Encuesta Derecho a la Participación- MPV a Personerías. Bucaramanga. Junio de 2014.

Una de las hipótesis que se han venido revisando para la no financiación de las MPV especialmente en municipios diferentes a los ubicados en el AMB y Lebrija, se ha generado por la fragilidad en el liderazgo de los representantes de las MPV al carecer

187 Planteamientos de las Personerías Municipales en respuesta a Defensoría Santander, junio 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

de fuertes procesos de capacitación, vinculación a procesos organizativos recientes, entre otros.

Así mismo, otros datos que arrojó la encuesta es que existen factores internos a la MPV o de las víctimas en general, que inciden en la dinámica de estos espacios, entre estos se tiene: *"muchas víctimas no presentan interés en organizarse y ser parte de la MPV; son renuentes a reunirse; existe desmotivación de los mismos representantes de las Mesas; algunos no cuentan con tiempo para asistir a las diferentes sesiones; por no desear algunos hacer un trabajo en equipo, en grupo; por debilidad en el liderazgo, no hay quien tome la vocería y si existe, se la dejan a 2 o 3 representantes; por falta de coordinación de los integrantes de las Mesas y en otros casos, por la toma de decisiones por el Coordinador, o por el Comité ejecutivo, excluyendo este proceso al "plenario de la MPV"¹⁸⁸.*

Igualmente, se visibilizó *"existencia de conflictos entre los integrantes de la Mesa, por discordias entre líderes o liderazgos autocráticos; falta mayor empoderamiento de las víctimas para una participación más activa, que se genere un mayor sentido de participación con propuestas y observaciones; al no contar con suficiente capacitación sobre la normatividad se asume un papel de receptor de información y otros con mayor dominio o tiempo de liderazgo son los que toman las decisiones"*¹⁸⁹.

Sobre las víctimas que no están organizadas, se pudo conocer que solo en tres (3) municipios (13%) de los 23 que respondieron la encuesta han realizado observaciones y expresado opiniones a la Personería y algunos integrantes de la MPV; en dos municipios no respondieron, pero en 19 de ellas (82.6%) no se ha generado ninguna aproximación al proceso.

Una de las MPV de mayor funcionamiento a nivel del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) es la del municipio de Piedecuesta, dada la presencia de líderes con gran trayectoria como víctimas del desplazamiento forzado por la violencia y la cual ha contado con el apoyo logístico por parte de la administración municipal para su funcionamiento y logrando acciones en los años 2012, 2013 y 2014 como:

- a) Reuniones con funcionarios de la Alcaldía y Personería, así como con estudiantes de la UIS;
- b) Atención, asesoría y orientación personalizada a víctimas;

.....
188 Ibid.

189 Ibid.

- c) Control en la entrega de alimentos por parte del ICBF en su programa desayunos con amor a todos los usuarios;
- d) Apoyo en la inauguración y recibimiento de la oficina y equipamiento para la MPV;
- e) Apoyo para celebración del día de los niños realizado por funcionarios de la Personería e integración deportiva de fin de año con niños y niñas desplazados, así como participación en la premiación;
- f) Integración de fin de año con adultos mayores de las organizaciones de población desplazada; integración de fin de año con los asociados de las diferentes organizaciones que conforman la MPV.
- g) Auxilios para transporte a líderes (3) fuera de la ciudad para participar en capacitación y logística para asamblea de elección de la MPV (120 personas);
- h) Envío de correspondencia, refrigerios reuniones y rendición de cuentas, como en la divulgación de actividades y programas a realizar por la Administración;
- i) Celebraciones como el día de la madre a los usuarios del programa Desayunos con amor del ICBF y se articuló la prestación del servicio de psicología a la población víctima de desplazamiento forzado;
- j) Integración de todas las organizaciones de víctimas;
- k) Realización de 4 asambleas anuales de los delegados de la MPV;
- l) Fortalecimiento de las organizaciones de víctimas especialmente hacia la actualización en la Cámara de Comercio, entre otras.

Un ejercicio de evaluación de la participación de las víctimas se llevó a cabo por un grupo de representantes de las víctimas (17 organizaciones de diferentes municipios) y vinculados al proyecto del PNUD dentro del programa de articulación y fortalecimiento de Redes Territoriales de víctimas, el pasado 13 y 14 de marzo de 2014, en el cual uno de los cuatro (4) ejes de trabajo del diagnóstico fue el derecho a la participación, estableciendo como problemas, causas y posibles soluciones:

- a) Para el ejercicio de su derecho a la participación en el seguimiento al PAT, plantean que las organizaciones de víctimas *"no son tenidas en cuenta en la construcción del PAT y su nivel de ejecución es bajo; las víctimas se sienten discriminadas y no se identifican con el PAT; hay desconfianza, negligencia y abandono, no hay interés"*. Definen como causas de estos problemas que *"no se tiene en cuenta la participación de las víctimas (desde el escritorio), el PAT no se construye desde*

las necesidades de los municipios; no hay capacitación para construir el PAT; falta de voluntad política; falta de gestión por parte de cada municipio; no hay articulación entre el SNARIV y la misma actitud de los funcionarios";

- b) Un factor vital para consolidar su derecho a la participación, es la actitud de los funcionarios, manifestando problemáticas de "discriminación, revictimización y trato deshumanizado", teniendo como causas: "algunos funcionarios están nombrados por cuotas o compromisos políticos; falta de conocimiento de la normatividad que protege a las víctimas y sus derechos y existen funcionarios insensibles ante el dolor, intereses y necesidades de las víctimas";
- c) Frente a la reparación integral y el ejercicio del derecho a la participación, establecen como problemas que: "no hay información clara y concreta en el acceso a estos derechos; hay confusión en las víctimas entre las medidas de reparación y los programas sociales; sigue existiendo desconfianza en las entidades del Estado; la Unidad de Atención a Víctimas traslada la carga de la prueba a la víctima y en los planes de reparación colectiva las medidas no son proporcionales al daño y en algunos de estos no tienen en cuenta lo planteado por las víctimas y la comunidad en general involucrada";
- d) En materia de recursos. En varias oportunidades las diferentes Mesas, en especial la Departamental, como la de Floridablanca y Bucaramanga, han establecido cese de actividades y en no asistir a los CJT como subcomités, por la no entrega de recursos para el funcionamiento de las mismas.

De acuerdo a la Resolución 0388 de 2013, por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, las Mesas de Participación (MPV), especialmente del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) y la Mesa Departamental, han servido de: instancia de interlocución ante las administraciones y las entidades públicas del orden tanto nacional, departamental como municipal; presentado propuestas de política; eligieron sus representantes con enfoque diferencial; han trabajado en el PAT; adoptado su reglamento de organización y funcionamiento; sin embargo, no se ha realizado un ejercicio de valoración sobre el impacto de sus acciones y la necesidad de avanzar en otras funciones vitales para el ejercicio del derecho a la participación efectiva.

Con respecto a la **rendición de cuentas**, en el municipio de Bucaramanga se llevó a cabo reuniones en las comunas 1 y 2 para dar a conocer la ejecución no solo de presupuesto, sino la articulación de las acciones con las diferentes Secretarías de la Administración municipal durante el año 2013, pero para la presente vigencia se tiene programado para el mes de noviembre realizar esta acción en el CJT, así como en algunas comunas nuevamente.

5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN

La asignación y ejecución (gestión) presupuestal es la manera concreta como se mide el compromiso de los gobiernos en una política pública. En el caso de las políticas para la población desplazada, se observa que hasta 2012 existieron partidas específicas para esta población, sin embargo, con la aplicación plena de la Ley 1448 a partir de 2013, se empezó a utilizar la categoría Víctimas en la gestión presupuestal, lo cual limita el poder fijar la gestión concreta.

Por otra parte los resultados no son homogéneos, por lo que se requiere abordar un análisis por cada ente departamental de Santander.

5.1. Gestión municipal

Para el municipio de San Gil, los recursos asignados para cada año hacia víctimas han sido de \$56 millones, a partir del 2012 al 2015, según Plan de Desarrollo e información de Secretaría de Hacienda y del Tesoro¹⁹⁰. Especificándose solamente en el año 2012 en el concepto de atención a población desplazada, pero a partir del año 2013, según informe de ejecución presupuestal de gastos, del 1 de enero a 31 de diciembre de 2013, con recursos propios de libre inversión correspondientes a \$56 millones para la atención general a víctimas del conflicto y de igual forma en el 2014, sin realizar alguna adición para las familias correspondientes a otros hechos victimizantes, diferentes al desplazamiento.

Las asignaciones presupuestales del año 2012 tenían una especificidad para las víctimas del desplazamiento forzado pero esta desaparece a partir del año 2013, como se aprecia en la Tabla 17:

190 Alcaldía de San Gil, Informe de ejecución presupuestal, de recursos propios, vigencias 2012, 2013 y 2014, con corte a 31 de marzo de 2014. Oficio 120-127-0-0266-2014, con fecha de 15 de mayo de 2014 y número de radicado 007476.

Tabla 17. Presupuesto asignado / presupuesto ejecutado de población víctima del conflicto de San Gil

| CONCEPTO | PRESUPUESTO INICIAL | ADICIONES | PRESUPUESTO EJECUTADO |
|---|---------------------|------------------|-----------------------|
| Recurso propios libre inversión | \$3.498.763.263,00 | \$2.000.000.000 | \$5.319.022.691,76 |
| Grupos vulnerables | \$369.000.000,00 | \$85.951.281,00 | \$454.951.281,00 |
| Atención Integral a población desplazada | \$56.000.000 | \$52.528.946,00 | \$101.700 |
| Recurso propios libre inversión | \$5.709.508.000,00 | \$2.428.000.000 | \$6.063.847.420,70 |
| Grupos vulnerables | \$476.000.000,00 | \$105.174.246,00 | \$424.860.500 |
| Atención General a las víctimas del conflicto | \$56.000.000 | \$51.174.246,00 | \$51.925.478,00 |
| Recurso propios libre inversión | \$5.237.812.665,00 | \$5.720.576,00 | \$1.202.258.121,00 |
| Grupos vulnerables | \$567.000.000,00 | \$,00 | \$329.250.845,00 |
| Atención general a las víctimas del conflicto | \$56.000.000 | \$,00 | \$38.259.400,00 |

Fuente: Datos Secretaría de Hacienda y el Tesoro Oficio 120-127-0-0266-2014, con fecha de 15 de mayo de 2014 y número de radicado 007476.

En relación con la ejecución de presupuestos entre los años 2012 a 2014, en relación con los derechos a restablecer y la fuente de inversión en el municipio de San Gil se logró fijar la siguiente situación (Tablas 18, 19, 20 y 21):

Tabla 18. Año 2012: Gestión presupuestal San Gil

| FUENTE\DERECHO | PROYECTOS PRODUCTIVOS | | EDUCACIÓN | | ATENCIÓN INMEDIATA | |
|--|-----------------------|-----------|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| | PROGRAMADO | EJECUTADO | PROGRAMADO | EJECUTADO | PROGRAMADO | EJECUTADO |
| Inversión vía Sistema General de Participación (SGP) | | | 18.712.000 | 18.712.000 | | |
| Inversión municipal | | | | | 15.000.000 | 3.253.000 |
| Total | | | 18.712.000 | 18.712.000 | 15.000.000 | 3.253.000 |

Fuente: Datos Secretaría de Hacienda y el Tesoro Oficio 120-127-0-0266-2014, con fecha de 15 de mayo de 2014 y número de radicado 007476.

Tabla 19. Año 2013: Gestión presupuestal San Gil

| FUENTE\DERECHO | PROYECTOS PRODUCTIVOS | | EDUCACIÓN | | ATENCIÓN INMEDIATA | |
|--|-----------------------|-----------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| | PROGRAMADO | EJECUTADO | PROGRAMADO | EJECUTADO | PROGRAMADO | EJECUTADO |
| Inversión vía Sistema General de Participación (SGP) | | | 23.798.000 | 23.798.000 | | |
| Inversión municipal | | | 27.704.978 | 27.704.978 | 15.000.000 | 14.220.500 |
| Total | | | 51.502.978 | 51.502.978 | 15.000.000 | 14.220.500 |

Fuente: Datos Secretaría de Hacienda y el Tesoro Oficio 120-127-0-0266-2014, con fecha de 15 de mayo de 2014 y número de radicado 007476.

Tabla 20. Año 2014: Gestión presupuestal San Gil

| FUENTE\DERECHO | PROYECTOS PRODUCTIVOS | | EDUCACIÓN | | ATENCIÓN INMEDIATA | |
|--|-----------------------|-----------|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| | PROGRAMADO | EJECUTADO | PROGRAMADO | EJECUTADO | PROGRAMADO | EJECUTADO |
| Inversión vía Sistema General de Participación (SGP) | | | 11.825.000 | 11.825.000 | | |
| Inversión vía cofinanciación departamental o de un ente nacional | 50.000.000 | | | | | |
| Inversión municipal | 45.000.000 | | 3.052.247 | 3.052.247 | 15.000.000 | 8.059.500 |
| Total | 95.000.000 | | 14.872.247 | 14.872.247 | 15.000.000 | 8.059.500 |

Fuente: Datos Secretaría de Hacienda y el Tesoro- Enlace municipal de Víctimas, Municipio de San Gil, junio 30 de 2014.

Se evidencia que hay coherencia en los rubros asignados según programación en el plan de desarrollo en materia de atención a desplazados; no así en el tema de ejecución, ya que está pendiente de ejecutar \$107.748.768, acumulados de los años anteriores, para el año 2014, que corresponde al 76.8% del total del presupuesto asignado a la población víctima del municipio de San Gil.

Tabla 21. Análisis comparado de los presupuestos asignados, ejecutados y por ejecutar en San Gil años 2013 y 2014

| TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO | TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO | TOTAL PRESUPUESTO SIN EJECUTAR |
|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 2013 acumulado \$107.174.246 | \$51.925.478 | 55.248.768 |
| 2014 \$56.000.000 | \$3.550.000 | 52.500.000 |

Fuente: Datos Secretaría de Hacienda y el Tesoro en Comité técnico de Justicia Transicional Marzo 11 de 2014.

Los rubros ejecutados en el municipio de San Gil se han destinado a la Ayuda Humanitaria inmediata, de acuerdo a la tabla anterior. Hacia la generación de ingresos, existe un convenio con la Gobernación de Santander para proyectos productivos, que se encuentra en proceso de contratación y elección de beneficiarios de 24 familias. La población ha recibido capacitaciones complementarias de bordados, panadería, en convenio con el SENA. Por recursos de población vulnerable la población víctima ha recibido ayudas visuales, salud oral, ayudas técnicas y capacitación en soy persona, entre otros.

Sin embargo, vale la pena resaltar que se ejecutaron un total de \$8.059.500 a junio de 2014 en el rubro de formular, gestionar e implementar el Plan de Acción Integral de víctimas de acuerdo a los lineamientos del Ministerio del Interior, recursos de balance; además en el rubro de "Gestionar la atención a las víctimas del conflicto armado" se establece un valor ejecutado de \$8.923,200 en atención y asistencia, de ayuda inmediata de urgencias a 46 familias víctimas del conflicto armado, en entrega de bonos, alimentos, según resoluciones de pago No. 110-R-00016, 0014/0039/0037/0035/0038/0036/0206/0065/0066/0067/0068-2014, 110-R-0075-2014, 110-R-0079-2014, 110-R-0076-2014, (datos suministrados por Secretaría de Hacienda, según libro: Registro de apropiaciones por RPS, periodo comprendido entre: enero 01 de 2014 y junio 11 de 2014.)

Los presupuestos asignados al tema de víctimas del desplazamiento en los municipios de García Rovira, Guanentá y Comunera son insuficientes en los años 2012 al 2014, teniendo en cuenta que el presupuesto general de estos municipios de categoría sexta es reducido, en algunos municipios estos recursos bajan de año en año, así como al contar con un número reducido de personal para encargarse de la problemática, para no afectar la inversión municipal.

La apropiación y ejecución de recursos del municipio de Bucaramanga como capital del Departamento e igualmente, uno de los mayores receptores de población víctima y en especial de desplazamiento forzado, hasta el 2012 se asignaba por medio del Fondo de Atención a Desplazados y a partir de este año, se hizo el ajuste a Fondo de Atención a víctimas del conflicto armado interno, desapareciendo la visión de "desplazados", sin embargo en algunos documentos lo visibilizan.

El comportamiento en cuanto a recursos presupuestados y ejecutados durante las vigencias de 2012 al 2014 para la población víctima de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes en Bucaramanga es (Tabla 22):

Tabla 22. Recursos ejecutados año 2012 al 2014 para víctimas y desplazados en el municipio de Bucaramanga.

| DERECHO | AÑO 2012 | AÑO 2013 | AÑO 2014 | TOTAL INVERSIONES |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Proyectos de emprendimiento y fortalecimiento económico. | 0 | \$178.000.000 | \$178.000.000 | \$356.000.000 |
| Educación. | \$320.000.000 | \$350.000.000 | \$391.900.000 | \$1.061.900.000 |
| Salud. | \$150.000.000 | \$309.533.333 | \$159.000.500 | \$619.000.000 |
| Vivienda. | \$1.000.000.000 | \$1.040.000.000 | \$1.100.000.000 | \$3.140.000.000 |
| Empleo. | 0 | \$82.000.000 | \$46.000.000 | \$173.000.000 |
| Derechos niñas, niños y mujeres. | 0 | 0 | \$59.000.000 | \$59.000.000 |

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga. Informe de rendición de cuentas para la Comisión del Ministerio o para la Justicia Transicional Regional Santander. Octubre de 2014.

Como se aprecia en la Tabla 22, se han asignados recursos para realizar acciones hacia el cumplimiento del Auto 251 de 2008 (niñas, niños, adolescentes víctimas de desplazamiento forzado), así como Auto 098 de 2008 (mujeres en desplazamiento forzado), especialmente para la vigencia 2014.

En general, se han asignado y ejecutado recursos para víctimas y en especial, desplazamiento forzado hacia varios derechos y de acuerdo a los componentes de política pública, con presupuesto propio y ubicado en el Fondo de Atención a Víctimas de la Secretaría del Interior por \$5.392.802.760 (recursos metas del plan de Desarrollo y otras inversiones no presupuestadas, pero así mismo de otras secretarías se asciende a \$11.223.702.760 durante las vigencias 2012 al 2014. Específicamente la inversión de los recursos propios del municipio y que son coordinados con la Secretaría del Interior de Bucaramanga, se puede apreciar en la Tabla 23:

Tabla 23. Total presupuesto ejecutado para víctimas en Bucaramanga de recursos asignados a Secretaría del Interior, Vigencias 2012 al 2014

| AÑO | TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO | TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO |
|--------------------------------|--|---|
| 2012 | Fondo de Desplazados \$445.000.000 | Inversiones Plan Desarrollo \$203.000.000 Otras inversiones \$116.385.760 |
| 2013 | Fondo desplazados \$416.000.000 Adición al Fondo 2012: \$200.000.000 Adición recursos propios 2012: \$195.000.000 | Inversiones Plan Desarrollo \$560.457.000 Otras inversiones \$3.235.000.000 |
| 2014 | Fondo desplazados \$432.000.000 Recursos propios \$400.000.000 Presupuesto por ejecutar 2013: \$200.000.000 | Inversiones Plan Desarrollo \$628.960.000 Otras inversiones \$649.000.000 |
| Total inversiones 2012 al 2014 | Año 2012 Año 2013 Año 2014 Total general de inversiones | \$319.385.760 \$3.795.457.000 \$1.227.960.000 \$5.392.802.760 |

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga. Informe de rendición de cuentas para la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional Regional Santander, octubre de 2014.

La asignación de las familias beneficiadas con el capital semilla para los proyectos productivos se define por sorteo de los inscritos en el subcomité de reparación integral, bajo la secretaría del Instituto de Vivienda de Interés Social de Bucaramanga (INVISBU) y con el apoyo del SENA para las capacitaciones respectivas, así como la Secretaría del Interior se encarga de la asignación de los recursos y la ejecución de los mismos de acuerdo al procedimiento administrativo interno.

Como Defensoría del Pueblo se ha venido solicitando el cambio de metodología para la selección de las familias a beneficiarse del capital semilla para fortalecer proyectos ya en ejecución o para desarrollar nuevos proyectos (emprendimiento), de los cuales para las vigencias 2012 y 2013 se ha entregado la suma de \$2 millones netos por medio de resolución y por la no existencia de una caracterización total de las víctimas se continúa con este método.

Para la vigencia 2014 con aportes de la Gobernación de Santander (\$200 millones) e igual partida de la Alcaldía, se seleccionaron 132 familias nuevamente por sorteo con un promedio de capital semilla de \$2.300.000. Se espera para el año 2015 revisar la metodología, existiendo a octubre de 2014 aproximadamente 4600 familias inscritas, situación que genera grandes expectativas en estas familias, de las cuales anualmente solo son elegidas 100 de ellas, visibilizándose como si este derecho estuviese orientado más por el "azar" que a una realidad de vulneración acentuada de derechos, ya que entre las familias víctimas de desplazamiento existen diferencias de condiciones de vida.

En general, se han asignado y ejecutado recursos para víctimas y en especial, para desplazamiento forzado hacia varios derechos y de acuerdo a los componentes de política pública, con presupuesto propio y ubicado en el Fondo de Atención a Víctimas, así (Tabla 24):

Tabla 24. Total presupuesto asignado, ejecutado y sin ejecutar para víctimas en Bucaramanga, Vigencias 2012 al 2014

| AÑO | TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO | TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO |
|------|--|-----------------------------|
| 2012 | \$445.000.000 | \$456.233.560 |
| 2013 | Fondo desplazados \$416.000.000 Adición fondo desplazados 2012: \$200.000.000 Adición recursos propios 2012: \$195.000.000 | \$585.487.000 |
| 2014 | Fondo desplazados \$432.000.000 Recursos propios \$400.000.000 Presupuesto por ejecutar 2013: \$200.000.000 | \$628.000.000 |

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, informe de recursos presupuestados y ejecutados para Víctimas del conflicto armado interno. Bucaramanga, junio de 2014.

Hacia las personas familias beneficiadas en proyectos productivos, el municipio ha recibido más de 40.000 personas inscritas y la Secretaría del Interior ha venido asignado recursos desde el año 2007, la Tabla 25 refleja la información desde el año 2012 a 2014:

Tabla 25. Familias beneficiadas en proyectos productivos. Vigencia 2012 a 2014 en Bucaramanga

| DERECHO /AÑO | AÑO 2012 | AÑO 2013 PENDIENTE POR ENTREGAR POR CONVENIO CON LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER | AÑO 2014 |
|----------------------------------|-------------|---|-------------|
| Proyectos productivos | 89 | 132 | 89 |
| Recursos entregados por familias | \$2.000.000 | \$2.000.000 | \$2.000.000 |

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, informe de recursos presupuestados y ejecutados para víctimas del conflicto armado interno. Bucaramanga, junio de 2014.

Se han entregado en general, 178 proyectos productivos y están pendientes de entregar en el segundo semestre de 2014, los 132 capital semilla del convenio con la Gobernación de Santander (que entregó \$200.000.000); en general, se tendría un total de 310 proyectos a diciembre de 2014.

La entrega de este capital semilla por la Administración municipal busca *"fortalecer económicamente a la población víctima del conflicto armado para que conformen un sistema económico propio y generar ingresos, ampliar o recuperar los sistemas productivos de su entorno, mejorando la calidad de vida y aportando de manera efectiva a la economía local y regional, recuperando su espacio dentro de la sociedad"*¹⁹¹.

Los beneficiarios de estos proyectos desde el enfoque diferencial fueron seleccionados así (Tabla 26):

¹⁹¹ Alcaldía de Bucaramanga, informe de recursos presupuestados y ejecutados para víctimas del conflicto armado interno. Bucaramanga, junio de 2014.

Tabla 26. Beneficiarios de proyectos productivos vigencia 2014 en Bucaramanga

| BENEFICIARIOS (AS) POR ENFOQUE DIFERENCIAL | INSCRITOS | BENEFICIARIOS ELEGIDOS |
|--|--------------|------------------------|
| Mujeres víctimas en general | 2.042 | 40 |
| Mujeres en condición de discapacidad | 70 | 1 |
| Mujeres cabeza de hogar | 371 | 7 |
| Mujeres afrodescendientes | 139 | 3 |
| Mujeres y hombres indígenas | 11 | 1 |
| Mujeres y hombres raizales | No inscritos | 0 |
| Hombres sin enfoque | 786 | 15 |
| Hombres en condición de discapacidad | 79 | 1 |
| Hombres afrodescendientes | 37 | 1 |
| Calamidad por fuerza mayor | 9 | 1 |
| TOTAL PROYECTOS | 3.544 | 70 |

Fuente: Acta 06 del subcomité reparación integral Bucaramanga. Noviembre 27 de 2013.

En general, las 132 familias beneficiadas se definen así:

Tabla 27. Datos de familias que accedieron al programa de proyectos productivos

| TOTAL FAMILIAS A BENEFICIAR EN CONVENIO | BENEFICIARIOS YA ELEGIDOS POR EL CAIV | FAMILIAS NOTIFICADAS POR CORREO | CUPOS MESA DE PARTICIPACIÓN (SEGÚN ACTA 6 DEL 27 DE NOV./2013 SUBCOMITÉ DE REPARACIÓN INTEGRAL) | FALTANTES |
|---|---------------------------------------|---------------------------------|---|-----------|
| 132 | 70 | 4 | 18 | 40 |

Fuente: Acta No. 01 del subcomité reparación integral Bucaramanga. Marzo 25 de 2014.

Se establece así mismo, que las personas que fueron sorteadas y las que faltan por sortear para completar el cupo de 132, deben cumplir con el requisito de contar el curso de emprendimiento empresarial del SENA para realizar el plan de negocio y se define que si faltan a más de dos (2) horas a la capacitación serán excluidos y perderán el beneficio de manera inmediata, si las faltas no tienen una justificación.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Por otra parte, al revisar la asignación de recursos para la generación de ingresos a través de proyectos productivos, se observa en los entes territoriales la tendencia a la entrega de entre 1,5 millones a 2 millones de pesos para emprendimientos o proyectos de fortalecimiento de la población víctima de conflicto, lo que resulta exiguo para atender los requerimientos de cada unidad productiva.

De este modo como ejemplo, se ha visto en distintas oportunidades que se adquieren máquinas de coser, pero no se tienen los insumos o materiales para elaborar con los productos, se compran cerdos, pero no se da el alimento. En este sentido permanece debilidad en la respuesta del Estado para la efectiva provisión de los medios y condiciones para la estabilización socioeconómica y el goce efectivo del derecho.

En el municipio de Piedecuesta se ha generado desde el año 2012 la estrategia de convenio con la Universidad Pontificia Bolivariana para la ejecución de los recursos de generación de ingresos, quien realiza los estudios necesarios para la entrega del capital semilla en especie, la realización de Feria Fempro en el año 2012, siendo la misma de aceptación por parte de los integrantes de la MPV.

Es importante resaltar que tanto la UARIV como los entes de control, han requerido a las Administraciones locales, por la necesidad de mantener los recursos no invertidos en una vigencia para la siguiente y que sean acumulados como distribuidos en los derechos priorizados de atención a las víctimas, como se aprecia en el presupuesto de Bucaramanga y de San Gil. Sobre estos recursos sin ejecutar los representantes de la MPV también hacen amplios requerimientos para que se "mantenga" esta asignación y se ejecuten, ya que los mismos fueron definidos en el Plan de Desarrollo año por año y en el plan anual de inversión, que genera que cada año se haga la apropiación fiscal necesaria.

Por ello, especialmente en municipios del AMB, como capitales de otras provincias y municipios con un número no tan reducido de familias víctimas de desplazamiento y otros hechos victimizantes, visualizan que estos recursos están garantizados al encontrarse establecidos en el Plan de Desarrollo, aprobados en los Concejos municipales, consolidados en el mismo PAT que se adopta por acto administrativo y luego al ser aprobados en el CJT, como se plantea por parte de algunas personerías en el seguimiento de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y como parte de la subcomisión del Ministerio Público Regional Santander, al aplicar la herramienta que a nivel nacional se diseñó para esta labor.

En lo referente al tema presupuestal, en el municipio de Vélez se han asignado recursos para atención a las víctimas del desplazamiento forzado, y a víctimas de otros hechos victimizantes, sin embargo, se observa que los recursos no han sido ejecutados en la correspondiente vigencia fiscal, generando con esto la falta de implementación de las políticas públicas establecidas en el PAT, lo que repercute en la garantía de los derechos de esta población.

Para los años 2012, 2013 y 2014 se asignaron y se han ejecutado los recursos en el municipio de Vélez, como se aprecia en las Tablas 28, 29, 30, 31 y 32:

Tabla 28. Presupuesto Municipio de Vélez - Año 2012

| CONCEPTO | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO ACUMULADO | SALDO POR COMPROMETER | FUENTE DE RECURSOS |
|--|---------------------|-----------------------|-----------------------|---|
| Atención y Apoyo a la Población Desplazada | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 | Sistema General de Participación (SGP) Libre Inversión |

Fuente: Reporte Tesorería Municipal de Vélez, junio 2014.

Tabla 29. Presupuesto Municipio de Vélez - Año 2013

| CONCEPTO | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO SALDO ANTERIOR | PRESUPUESTO CONTRA CRÉDITO ACUMULADO | PRESUPUESTO ACUMULADO | PRESUPUESTO COMPROMETIDO | SALDO APROPIACIÓN (PRE-SUPUESTO SIN EJECUTAR) |
|---|---------------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---|
| Atención y Apoyo a las Víctimas. | 0,00 | 68.100.000 | 9.659.998 | 77.759.998 | 8.759.998 | 59.340.002 |
| Víctimas (No incluye proyectos específicos para desplazados). | 0,00 | 24.000.000 | 0,00 | 24.000.000 | 3.759.998 | 20.240.002 |
| Proyectos Específicos para Atender a la Población desplazada. | 0,00 | 44.100.000 | 9.659.998 | 53.759.998 | 5.000.000 | 39.100.000 |

Fuente: Reporte Tesorería Municipal de Vélez, junio 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 30. Presupuesto municipio de Vélez - Año 2014

| CONCEPTO | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO SALDO ANTERIOR | PRESUPUESTO CONTRA CRÉDITO ACUMULADO | PRESUPUESTO ACUMULADO | PRESUPUESTO COMPROMETIDO | SALDO APROPIACIÓN | FUENTE DE RECURSOS |
|---|---------------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Atención y Apoyo a las Víctimas | 0,00 | 68.100.000 | 9.659.998 | 77.759.998 | 8.759.998 | 59.340.002 | |
| Víctimas (No incluye proyectos específicos para desplazados) | 0,00 | 24.000.000 | 0,00 | 24.000.000 | 3.759.998 | 20.240.002 | |
| Prevención y Protección | 0,00 | 2.000.000 | 0,00 | 2.000.000 | 0,00 | 2.000.000 | SGP Libre Inversión |
| Asistencia y Atención Integral | 0,00 | 5.000.000 | 0,00 | 5.000.000 | 1.759.998 | 3.240.002 | SGP Libre Inversión |
| Reparación Integral | 0,00 | 13.000.000 | 0,00 | 13.000.000 | 0,00 | 13.000.000 | Superávit Libre Destinación |
| Verdad y Justicia | 0,00 | 1.000.000 | 0,00 | 1.000.000 | 0,00 | 1.000.000 | Superávit Libre Destinación |
| Participación | 0,00 | 1.000.000 | 0,00 | 1.000.000 | 0,00 | 1.000.000 | Superávit Libre Destinación |
| Sistemas de Información y Fortalecimiento Institucional | 0,00 | 2.000.000 | 0,00 | 2.000.000 | 2.000.000 | 0,00 | SGP Libre Inversión. |
| Proyectos Específicos para Atender a la Población desplazada | 0,00 | 44.100.000 | 9.659.998 | 53.759.998 | 5.000.000 | 39.100.000 | |
| Asistencia y Atención Integral | 0,00 | 4.100.000 | 0,00 | 4.100.000 | 0,00 | 4.100.000 | SGP Libre Inversión. |
| Asistencia y Atención Integral | 0,00 | 17.659.998 | 0,00 | 17.659.998 | 5.000.000 | 12.659.998 | Superávit Libre Destinación |
| Reparación Integral | 0,00 | 5.000.000 | 0,00 | 5.000.000 | 0,00 | 5.000.000 | SGP Libre Inversión |
| Reparación Integral | 0,00 | 15.340.002 | 9.659.998 | 25.000.000 | 0,00 | 15.340.002 | Superávit Libre Destinación |
| Retorno y Reubicación | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | Superávit Libre Destinación |

Fuente: Tesorería Municipal informe a junio de 2014.

Tabla 31. Presupuesto municipio de Vélez - Año 2014

| CONCEPTO | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO O ADICIÓN ACUMULADA | APROPIACIÓN DEFINITIVA | PRESUPUESTO COMPROMETIDO | SALDO APROPIACIÓN |
|---|---------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------|
| Atención y Apoyo a las Víctimas. | \$69.000.000 | \$50.000.000 | \$119.000.000 | \$9.300.000 | \$109.700.000 |
| Víctimas (No incluye proyectos específicos para desplazados). | \$24.000.000 | \$50.000.000 | \$74.000.000 | \$1.500.000 | \$72.500.000 |
| Proyectos específicos para atender a la población desplazada. | \$45.000.000 | \$- | \$45.000.000 | \$7.800.000 | \$37.200.000 |

Fuente: Tesorería Municipal informe a junio de 2014.

Tabla 32. Presupuesto municipio de Vélez - Año 2014

| CONCEPTO | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO O ADICIÓN ACUMULADA | APROPIACIÓN DEFINITIVA | PRESUPUESTO COMPROMETIDO | SALDO APROPIACIÓN | FUENTE DE RECURSOS |
|---|---------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------|
| Atención y Apoyo a las Víctimas | \$69.000.000 | \$50.000.000 | \$119.000.000 | \$9.300.000 | \$109.700.000 | |
| Víctimas (No incluye proyectos específicos para desplazados) | \$24.000.000 | \$50.000.000 | \$74.000.000 | \$1.500.000 | \$72.500.000 | |
| Prevención y Protección | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | Recursos Propios (ICLD) |
| Asistencia y Atención Integral | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | SGP Resto Libre Inversión |
| Asistencia y Atención Integral | 0,00 | 50.000.000,00 | 50.000.000,00 | 0,00 | 50.000.000,00 | Recursos Del Departamento. |
| Reparación Integral | 13.000.000,00 | 0,00 | 13.000.000,00 | 500.000,00 | 12.500.000,00 | SGP Resto Libre Inversión |
| Verdad y Justicia | 1.000.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | SGP Resto Libre Inversión |
| Participación | 1.000.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 0,00 | Recursos Propios (ICLD) |
| Sistemas de Información y Fortalecimiento Institucional | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | Recursos Propios (ICLD) |
| Proyectos Específicos para Atender a la Población desplazada | \$45.000.000 | \$- | \$45.000.000 | \$7.800.000 | \$37.200.000 | |
| Asistencia y Atención Integral | 12.000.000,00 | 0,00 | 12.000.000,00 | 0,00 | 12.000.000,00 | Recursos Propios (ICLD) |
| Reparación Integral | 15.000.000,00 | 0,00 | 15.000.000,00 | 0,00 | 15.000.000,00 | Recursos Propios (ICLD) |
| Reparación Integral | 15.000.000,00 | 0,00 | 15.000.000,00 | 0,00 | 15.000.000,00 | SGP Libre Asignación 42% |
| Verdad y Justicia | 1.000.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | Recursos Propios (ICLD) |
| Retorno y Reubicación | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | Recursos Propios (ICLD) |

Fuente: Tesorería Municipal informe a junio de 2014.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

De acuerdo a lo establecido en las tablas anteriores, la Alcaldía Municipal ha apropiado recursos en el presupuesto para atención a desplazados en los años 2012, 2013 y 2014, y para población víctima del conflicto de otros hechos en 2013 y 2014, sin embargo, estos recursos resultan insuficientes para las necesidades de la población a atender, de igual manera, se resalta la falta de ejecución de los recursos, pues en 2012 no ejecutaron los \$10.000.000 asignados a Población desplazada, en el 2013 solo se ejecutó el 16% de lo aprobado para atención a víctimas y el 11% de los recursos para atender a población desplazada.

Así mismo, en el año 2014 solo se ejecutó el 6,25% de los recursos de atención a víctimas (\$24.000.000) y está pendiente por ejecutar el recurso del convenio de empleabilidad aportados por la Gobernación de Santander (\$50.000.000) desde el año 2013, situación que es preocupante, debido a que el plazo del convenio se fijó hasta el mes de julio y se prorrogó hasta diciembre de 2014, y la falta de ejecución de estos recursos tendrá como consecuencia la no asignación de nuevos recursos para la próxima vigencia, viéndose afectadas las víctimas de este municipio y de otros como Barbosa, Landázuri, Cimitarra, Puente Nacional y La Belleza, en donde se presenta una situación similar frente a la ejecución del Convenio.

Igualmente, en el municipio de Vélez, de los recursos para población desplazada solo se ha ejecutado a la fecha el 17% del presupuesto. Lo anterior, permite afirmar el bajo nivel de ejecución del presupuesto para la población desplazada y víctimas del conflicto, y como justificación el municipio manifiesta que los procedimientos contractuales y administrativos son muy lentos y complejos, además que en el primer semestre de 2014 no se pudieron ejecutar los recursos por la Ley de Garantías, comprometiéndose a iniciar los procesos contractuales en el mes de julio para ejecutar lo programado a diciembre 2014.

Por otra parte, desde el ente territorial ha venido enfatizando en la falta de apoyo del nivel nacional para la atención a las víctimas, pues no se estableció la asignación de un recurso que complementa el presupuesto de recursos propios del municipio, con el fin de generar programas y/o proyectos de impacto, que garanticen soluciones efectivas a las necesidades de atención de la población víctima de desplazamiento y de otros hechos victimizantes residentes en este municipio.

Sin embargo, al momento de presentar los resultados de la gestión en el presente año, no se reportan acciones ante el nivel nacional, como ministerios y otras entidades del SNARIV para cofinanciación de proyectos, de igual manera se observa la falta de articulación del nivel territorial para acceder a los diferentes programas y proyectos del

nivel nacional, así como el desconocimiento de los funcionarios de las rutas y la oferta institucional en materia de atención y reparación a víctimas, falta de personal técnico y especializado en las diferentes metodologías para elaboración y gestión de proyectos ante el nivel departamental y nacional, de igual manera la baja asignación de recursos en los componentes de mayor impacto como son el tema de vivienda y generación de ingresos no permiten avanzar en la garantía de los derechos de la población.

Lo anterior, ratifica la baja asignación de recursos, así como la falta de ejecución de recursos asignados para atención a víctimas y desplazados, siendo esto una práctica reiterada por la mayoría de municipios de esta Provincia Santandereana, generando con esto no solo el descontento de la población que no ve resultados en la gestión de las instancias a nivel local frente a su gestión y competencias en el marco de la Ley 1448 de 2011, si no también, la inoperancia en la gestión administrativa y por ende el incumplimiento de los programas y proyectos establecidos en el Plan de Acción Territorial (PAT), lo cual se ve reflejado en las condiciones de vida de la población desplazada y víctima de otros hechos.

Hacia la entrega de la ayuda inmediata por parte del departamento no se han asignado recursos y a nivel municipal, se encuentra que en San Gil, frente a la demora de los recursos dirigidos a la población víctima, se han visto obligados a ejecutar recursos aprobados en CJT, para población víctima en situación de vulnerabilidad por valor de \$24.309.000 ejecutados en el 2014, donde articulan la Ayuda Humanitaria Inmediata y mal llamada Ayuda Humanitaria de Urgencia.

En el municipio de Bucaramanga se ha venido trabajando con las dos modalidades que planteó el Decreto 4800 de 2011. Para el año 2014 se mantiene contrato con un hogar de paso y esta ayuda se pretende brindar solo por un mes para luego entregar el auxilio en dinero de acuerdo a una tabla de composición familiar y se mantiene la contratación de mercados. Dada la complementariedad para esta ayuda inmediata, se realiza convenio con la UARIV Territorial Santander pero en las reuniones que se han efectuado no se han vinculado los representantes de la MPV y se tiene el objetivo que la toma de decisiones deben estar presente las víctimas. El convenio se ejecuta de acuerdo a la demanda de las familias a la ayuda inmediata.

Las personas beneficiadas de acuerdo a las dos (2) modalidades existentes en la vigencia 2012 y 2013 y se agrega una tercera en el año 2014 como es la entrega de recursos en efectivo, se puede apreciar en la Tabla 33:

Tabla 33. Cobertura de la ayuda inmediata para víctimas de desplazamiento forzado en la ciudad de Bucaramanga de la vigencia 2012 al 2014

| DERECHO /AÑO | AÑO 2012 | AÑO 2013 | AÑO 2014 | TOTAL PERSONAS |
|--------------------------------|------------|------------|---------------------|----------------|
| Ayuda inmediata | | | | |
| - Albergue | - 118 | - 131 | - 80 ¹ | - 329 |
| - Bonos | - 158 | - 307 | - 384 ^{2*} | - 849 |
| - En efectivo | | | - 0 | |
| Total Ayudas a personas | 276 | 438 | 464 | 1178 |

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, informe de recursos presupuestados y ejecutados para víctimas del conflicto armado interno. Bucaramanga, junio de 2014.

De acuerdo a la valoración de la Secretaria del Interior de Bucaramanga, se ha brindado Ayuda Humanitaria inmediata en albergues (dos) a 329 personas víctimas del conflicto armado, las cuales su permanencia oscilaba de dos (2) a ocho (8) meses de estadía, dada la demora en la valoración de las declaraciones por parte de la UARIV.

Los bonos entregados a la fecha (junio de 2014) han beneficiado desde el año 2012, el cual se implementó en octubre de 2013, a un número de 849 personas, con recursos del municipio de Bucaramanga y 329 con recursos de la UARIV.

En el municipio de Floridablanca esta entrega se realiza en convenio con el mismo hogar que está ubicado en Bucaramanga y para Girón, la modalidad son bonos que para este año tiene recursos de \$33.720.000, pero se está revisando la posibilidad de contratar un hotel para suministrar el alojamiento ya que la licitación para esta contratación se ha declarado desierta.

Con base al reporte de las Duplas vinculadas a la orientación y asesoría a víctimas del conflicto armado de la Regional Santander, del periodo enero a abril de 2014 a "la población desplazada se le ha brindado la asesoría legal (derechos de petición) por diversas causas de incumplimiento de lo ordenado en la Ley 1448 respecto a medidas de asistencia: para exigir la reparación integral diferenciándose del componente asistencial de las ayudas humanitarias, para implementar el régimen de transición, prórroga la Ayuda Humanitaria de transición por más de 10 años, para dar aplicación al principio de constitucionalidad de protección reforzada cuando su estado de victimización y vulnerabilidad se asocia a su condición de género, edad, o de discapacidad como cuando se trata de mujeres cabeza de familia, niños, niñas o adolescentes, adultos mayores o de personas en estado de discapacidad".

"Hacia el apoyo en tutelas esta ha sido de 165 hacia la población desplazada por diversas causas, entre las más comunes cabe resaltar, la dirigida a los jueces de la Republica sean los que ordenen la continuidad con la entrega de la atención humanitaria inmediata dentro de los albergues establecidos para tal fin, mientras se surte el proceso de inscripción en el RUV, tal como lo dispone la norma, entre otras".

Entre las dificultades detectadas para la entrega de la ayuda inmediata en algunos municipios del AMB, está la demora al inicio del año para la contratación con los hogares de paso, que generan la implementación de los mecanismos de protección las familias en situación de desplazamiento. En relación con este componente y en especial para la ciudad de Bucaramanga, se menciona que este ente territorial ha tenido que incrementar los recursos de alojamiento, dada la demora en la valoración a tiempo de las declaraciones por parte de la UARIV, que son entregadas seis (6) meses después de la remisión de las mismas.

Con respecto a la Ayuda Humanitaria inmediata, la UARIV en el año 2013 orienta recursos a algunos municipios del Departamento por orden de la Corte Constitucional como Bucaramanga, Barbosa, Floridablanca y el Playón, con amplia ejecución de estos recursos en Bucaramanga, dada la considerable recepción de familias víctimas del desplazamiento forzado. Los restantes municipios solo a finales del año firman el convenio y no se ejecutaron, El Playón firmó en octubre y no recibió requerimientos de Ayuda Humanitaria en ese periodo, Floridablanca por dificultades ante el cambio de Alcalde firmó en noviembre y Barbosa por no recepción de familias desplazadas en el último trimestre del año. Para el año 2014 se mantienen estos recursos en los municipios que no lo han ejecutado y la nueva metodología es hacer una solicitud directamente a la UARIV, quien entrega los recursos al beneficiario.

6. CONCLUSIONES

Luego de este panorama de las dinámicas de gestión en cuanto a las políticas de atención y reparación, se concluye:

6.1. Sobre la operatividad de la institucionalidad territorial para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado

- **Capacidad técnica**

A nivel municipal:

Se mantiene una capacidad municipal reducida especialmente en municipios diferentes a los ubicados en Bucaramanga (categoría especial) y Piedecuesta (tercera categoría y como parte del seguimiento) ya que solo se cuenta con una persona encargada como Enlace para la atención a víctimas (unos como funcionarios y otros contratados para tal fin) y este cumple múltiples funciones. Otro aspecto que limita esta capacidad, son los cambios constantes especialmente de los Secretarios de Despacho, quienes en algunos casos ejercen la secretaría técnica de los subcomités creados, lo cual afecta la continuidad del proceso, debido a que, mientras los nuevos funcionarios o personal contratado recibe inducción de su cargo y responsabilidades, se generan dificultades en la atención al no contarse con una apropiación inmediata de la normatividad existente, rutas de acceso a los derechos de las víctimas, así como hacia el funcionamiento del Sistema de atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes.

La situación es latente especialmente en municipios de sexta categoría¹⁹² donde se ha realizado algún seguimiento como el Páramo, Coromoro, Valle de San José, Mogotes, Encino, Chima, Macaravita, Cerrito, Concepción, Carcasí, Tona, Charalá, Hato, Matanza, Suratá, San Joaquín, Aguada, Albania, el Peñón, Chipatá, Florián, Guavatá, Güepesa, Jesús María, La Belleza, Puerto Parra y San Benito. Otros municipios de diferentes categorías como Girón y Floridablanca (segunda categoría); de cuarta categoría los de Lebrija, Rionegro, San Gil y Socorro; de quinta categoría los de Barbosa, Vélez, Los Santos, Puente Nacional, Bolívar, La Paz, Landázuri y Sucre.

.....
 192 Municipios de Sexta categoría en Santander, son: Aguada, Albania, Betulia, Cabrera, California, Capitanejo, Carcasí, Cepitá, Cerrito, Charalá, Charta, Chima, Chipatá, Concepción, Confines, Contratación, Coromoro, Curití, El Guacamayo, El Peñón, Encino, Enciso, Florián, Galán, Gámbita, Guaca, Guadalupe, Guapotá, Guavatá, Güepesa, Hato, Jesús María, Jordán, La Belleza, Macaravita, Matanza, Ocamonte, Onzaga, Palmar, Palmas del Socorro, Páramo, Pinchote, Puerto Parra, San Benito, San Joaquín, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara, Santa Helena del Opón, Suratá, Tona, Valle de San José y Vetás. [http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Santander_\(Colombia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Santander_(Colombia)).

Estas limitantes en la capacidad técnica municipal para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes tiene relación a un planteamiento reiterativo de Alcaldes ubicados sus municipios en categoría 6,* que en Santander son 56 o sea el 64.4% de los 87 municipios que conforman el Departamento de Santander y la mayor parte de los recursos para el funcionamiento provienen del Sistema General de Participación siendo reducidos los ingresos por recursos propios, o sea su capacidad fiscal.

- **Funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional (CJT) y subcomités de atención y reparación integral a víctimas**

A nivel municipal:

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional como máxima autoridad del SNARIV, son los encargados de la elaboración de los PAT con enfoque diferencial, coordinar las entidades del SNARIV a nivel local y articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes a la verdad, la justicia, la reparación, materializar las garantías de no repetición, coordinar las actividades de inclusión social e inversión social¹⁹³.

Sin embargo, a pesar que en un alto porcentaje de municipios de Santander (90%) se ha venido conformando estos espacios de decisión y de apoyo al funcionamiento del SNARIV local como son los subcomités técnicos, la operatividad de los mismos ha estado centrada en los elementos necesarios para su trabajo (reglamento interno, planes operativos), en la elaboración del PAT como fue en el año 2013, ajustes a los decretos de creación de estos espacios, distribución de recursos, creación del subcomité de sistemas de información (año 2014) articulándose a otro ya existente, pero no se ha generalizado un trabajo hacia el seguimiento de estos planes, evaluación del avance de los mismos con enfoque diferencial y al diseño de un instrumento que les permita el control sobre los compromisos establecidos.

En municipios como Concepción y Málaga solo realizan el CJT a pesar de crear los subcomités, y en municipios como Capitanejo, Coromoro y Jesús María no se han reunido desde su creación en el año 2012, en Florián solo se reunieron una vez en el 2013, pero existe un mayor dinámica de trabajo en los municipios del AMB (Bucaramanga, Piedecuesta, Girón) y ante el no establecimiento de un cronograma inicial de reuniones, en muchas ocasiones las diferentes entidades del SNARIV Departamental no pueden apoyar los CJT municipales por las programaciones ya existentes en las anteriores.

.....
 193 Ley 1448 de 2011, artículos 173 y 174.

A nivel departamental:

Las sesiones del CJT y de los subcomités se han venido realizando, con algunos altibajos en la asistencia de los integrantes pero con representación de los municipios del AMB o algunos invitados, sin embargo, es importante que se revise y se plantee la realización de sesiones de los subcomités y del mismo Comité a nivel provincial o la creación temporal de mesas temáticas de trabajo provinciales como se presenta en el subcomité de reparación integral, donde se vinculen no solo representantes de las administraciones municipales, sino a las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos pertenecientes a las mismas MPV y comunidad no organizada, incluso analizarse la organización de nuevos espacios de participación como lo estipula el parágrafo del artículo 275, que represente a las MPV: " en aquellos departamentos con más de sesenta (60) municipios se podrán conformar, a instancias de los Entes Territoriales Departamentales, espacios de participación subregionales".

- **Aspectos administrativos en la ejecución de recursos para víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes**

En general, los procedimientos para la ejecución de las acciones definidas en el PAT para la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes en los municipios e incluso a nivel departamental, se ven limitadas por los procesos administrativos, especialmente hacia la elaboración de los proyectos en la metodología MGA, ya que los municipios al no contar con una real caracterización de las víctimas, no pueden elaborar los mismos y radicarlos en el Banco de proyecto.

Por otra parte, los procesos de contratación son lentos y los descuentos reglamentarios (impuestos, retenciones, estampillas) a los contratos hacen que los recursos a ser entregados a las víctimas de desplazamiento sean menores y de allí el cuestionamiento de las mismas hacia la búsqueda de otra estrategia para la ejecución de los recursos, situación diferente para el municipio de Piedecuesta que cuenta con el convenio con la Universidad Pontificia Bolivariana.

- **Planes de Acción Territorial**

Es importante que la ejecución de proyectos de las diferentes oficinas o secretarías de los entes territoriales formen parte de la dinámica de atención hacia las víctimas de desplazamiento forzado, ya que los recursos invertidos en estos proyectos, no son de conocimiento de los integrantes de los CJT y subcomités técnicos, sino al realizarse la rendición de cuentas o cuando son solicitados por alguna entidad del Ministerio Público

o la misma Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional Regional Santander.

Esta situación hace que no se visibilice una articulación del PAT con el Plan de Desarrollo municipal y se mantengan programas o proyectos de atención a las víctimas aislados de los espacios institucionales de coordinación y seguimiento, sin cuantificación de recursos ni cobertura de las mismas familias, así como, no se define ni se visibiliza la utilización de las herramientas de seguimiento y evaluación del impacto de los diferentes proyectos hacia el goce efectivo de los derechos de estas familias.

La articulación y coordinación entre los entes territoriales ha sido muy mínima, solo para presentar proyectos por convocatoria de la UARIV para la consecuciones de recursos de cofinanciación para generación de ingresos, o hacia el fortalecimiento de la acción de las MPV, pero no se ha revisado la unión de esfuerzos con proyectos regionales macro hacia la restitución de determinado derecho que implique consecución de recursos, no solo del nivel nacional o departamental, sino la mirada hacia recursos internacionales.

Los planes integrales de prevención y protección, como los de contingencia que son acciones concretas dentro del PAT, se han quedado en la fase de elaboración y aprobación, pues a la fecha, luego de ser revisados y hacer recomendaciones por parte de la UARIV, no se han ajustado, ni se visibilizan como parte de los planes operativos del Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición; situación que es de crucial intervención de la UARIV y como parte de la nueva apuesta de coordinación con los entes territoriales, así como de las entidades de control.

- **Coordinación nación-territorio y entre entes territoriales**

A pesar que la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) Territorial Santander, tiene cobertura de atención en los municipios de Santander exceptuando los del Magdalena Medio Santandereano¹⁹⁴, ha fortalecido su atención al aumentar el capital humano, pasando de cinco (5) funcionarios a 62 profesionales¹⁹⁵, con un incremento del 250%, de los cuales se cuenta con cuatro (4) personas para la Coordinación nación-territorio (solo el 6.45%), los restantes cubren otros procesos misionales como registro y gestión de la información, enlaces en cuatro puntos del AMB y Málaga, para reparación colectiva, reparación administrativa, apoyo a las MPV, entre otros.

194 Barrancabermeja, Puerto Wilches, Sabana de Torres, Puerto Parra, Landázuri y Cimitarra.

195 Entrevista realizada a profesional vinculada a la subdirección de coordinación nación-territorio de la UARIV Territorial Santander, Bucaramanga, octubre de 2014.

- **Participación de las OPD u organizaciones de víctimas en las políticas de atención a población desplazada.**

En Santander se mantiene una baja inversión de recursos en la operatividad y sostenimiento de las Mesas de Participación de Víctimas por parte de las Administraciones municipales, así como la necesidad de fortalecer la labor de las Personerías como secretarios técnicos de las mismas, hacia un acompañamiento, orientación y asesoría necesarios a los líderes, para que se ejerza una participación efectiva en los espacios locales y departamentales por parte de las víctimas de desplazamiento y especialmente, en la cualificación de líderes mujeres y hombres.

6.2. Recomendaciones

- **Capacidad técnica**

A nivel municipal, es importante que esta situación sea temática de revisión por parte de la UARIV y especialmente de la Territorial Santander con los Alcaldes, para que en su proceso de coordinación se promuevan alianzas estratégicas como por ejemplo con universidades, como es el caso de Piedecuesta y en el año 2011 en San Gil, donde el Enlace municipal coordina con un equipo de profesionales de la Universidad la ejecución de los recursos para los diferentes proyectos de atención a las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes.

A nivel departamental, es urgente que se fortalezca la asignación de personal vinculado a la Dirección de Atención a Víctimas, a pesar que la Gobernación de Santander la creó, no se cuenta con un equipo de apoyo permanente y la Directora debe realizar acciones operativas, dejándose a un lado el manejo gerencial de la misma, así como, promover una mayor fluidez en la toma de decisiones con el Secretario del Interior de turno (que también ha sido cambiado en varias oportunidades), situaciones que han afectado el dinamismo hacia la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, situación que en años anteriores no se presentaba, pues se contaba con un equipo de más de cinco (5) profesionales para apoyar el tema.

Es pertinente que se revise esta situación por parte de la UARIV y se promueva una mayor voluntad política del Gobernador actual, con la búsqueda de convenios con universidades para contar con profesionales en Derecho, Trabajo Social, Psicología, con el fin de fortalecer la atención y en especial, en el cumplimiento de funciones como la de apoyar y consolidar la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales en articulación con la UARIV, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del

Derecho (ítem 1, artículo 250 del Decreto 4800 de 2011), así como del **ítem 3**, donde de acuerdo al principio de complementariedad y para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, utilizar los mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios y en especial del **ítem 4**, donde con base en el principio de subsidiariedad, los departamentos apoyarán en el ejercicio de su competencias a sus municipios que demuestren incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades.

- **Funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional (CJT) y subcomités de atención y reparación integral a víctimas**

A nivel municipal:

En consideración a las limitantes hacia el funcionamiento de los espacios del SNARIV, es vital que la UARIV Territorial Santander revise con el nivel central, la operatividad real de los subcomités técnicos pues la conformación de los mismos y la dinámica depende en gran parte, de la categoría de los municipios y en especial, de la recepción de familias víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes, donde la institucionalidad es reducida especialmente en municipios de sexta categoría.

De acuerdo a la Ley 1448 de 2011 hace referencia fundamentalmente a la creación del Comité Territorial de Justicia Transicional, los cuales pueden convocar a representantes o delegados de otras entidades, que contribuyan a garantizar los derechos de las víctimas, así como a organizaciones cívicas o personas o representantes que consideren conveniente (parágrafo 1°, artículo 173 Ley 1448 de 2011). Igualmente, revisarse el alcance de los Comités Territoriales de Prevención definidos en el **ítem 10**, del artículo 252 del Decreto 4800 de 2011 cuando se hace referencia a la articulación entre la Nación y las entidades territoriales y que están orientados a desarrollar estrategias de prevención integral hacia las víctimas.

Es diferente la situación para el SNARIV nacional donde existe es un Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y según artículo 165 de la Ley 1448, parágrafo 1°, contará con los subcomités técnicos que se requieran para el diseño de la política de atención y reparación integral, por ello en el Decreto 4800 de 2011 hace referencia a diez (10) subcomités, que no necesariamente se ha planteado en la diferente normatividad para los municipios y en especial, como lo estipula el artículo 249 de la Ley 1448 de 2011 al establecer las funciones de los Distritos y municipios, en el **ítem quinto (5)** al plantearse que "apoyar y promover la instalación y operatividad de su Comité de Justicia Transicional Municipal...".

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

A nivel departamental:

Es fundamental que la Gobernación de Santander y especialmente, la Dirección de Atención a Víctimas active el funcionamiento del subcomité de gestión y coordinación institucional que había operado ampliamente en el año 2013 y es vital para todo el proceso de atención a las víctimas, y que durante el año 2014 ha estado estancado por la misma situación de carencia de personal de esta oficina, pero igualmente, por el cese de actividades de la MPV Departamental, que está en proceso de reactivación.

- **Aspectos administrativos en la ejecución de recursos para víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes**

En los entes territoriales, es vital la necesidad de fortalecer el conocimiento sobre la Ley 1448 de 2011 de los profesionales encargados de las oficinas o secretarías de planeación, la oficina jurídica, así como, de contratación y del encargado como ordenador del gasto, ya que por desconocimiento de las mismas, se dilata la aprobación de los recursos y conlleva a reformulación de proyectos afectando la planeación en la ejecución de estos recursos para la restitución de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes.

Es importante que este factor de ejecución de recursos (año 2013), como uno de los definidos para la certificación a las entidades territoriales del SNARIV por parte de la UARIV, tenga un contraste con la documentación existente en el ente municipal y los reportes realizados en el FUT, como en el RUSICST, los definidos en el Plan de Acción Territorial (PAT) como los planteados en el Plan de Desarrollo Municipal.

- **Planes de Acción Territorial**

Durante la vigencia del año 2014 no se conoce hasta el momento la actualización de los PAT sino a nivel departamental y es vital que la UARIV fortalezca el proceso durante este último trimestre del año, para que los CJT realicen un ejercicio de cuantificación de recursos para el año 2015 hacia las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos y puedan ser socializados tanto en los Concejos municipales como en la Asamblea Departamental, que permita la priorización en la restitución de los derechos de las víctimas, especialmente hacia su estabilización socioeconómica: derecho a la vivienda, a la generación de ingresos, tierras, entre otros.

Se hace necesario un ejercicio a nivel provincial coordinado por la UARIV para que se conozca y se articule la oferta institucional tanto departamental como nacional en los

PAT, ya que a pesar de existir algunos programas de oferta nacional en unos municipios determinados, estos no se visualizan, de igual manera es pertinente que la actual estrategia de respuesta a las familias víctimas de desplazamiento y otros hechos que busca implementar la UARIV Territorial Santander hacia la respuesta de las entidades del SNARIV de acuerdo a la demanda de los diferentes entes municipales tenga una respuesta oportuna y real de las entidades competentes.

En este sentido, es importante definir una estrategia concreta para que las entidades del SNARIV entreguen la información cuantitativa y cualitativa sobre la atención y reparación a las víctimas, teniendo en cuenta los diferentes enfoques diferenciales como el territorial, de género, edad y discapacidad, ya que ha sido difícil obtener dicha información por parte de entidades territoriales y nacionales, como se visibilizó en el ejercicio de actualización del PAT Departamental por parte de la Gobernación de Santander.

Así mismo, teniendo como base el ejercicio que viene realizando la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional Regional Santander (conformada por la Procuraduría: Regional, Provincial, de Víctimas, de Tierras; la Defensoría del Pueblo (Regionales Santander y Magdalena Medio) y Personerías) de rendición de cuentas de los Alcaldes del AMB y Lebrija sobre el avance hacia la atención y reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, es importante que por parte de la UARIV se revise la posibilidad de realizar un Plan estratégico metropolitano (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta) especialmente hacia la concurrencia de recursos de los entes territoriales para la garantía de derechos como la vivienda, generación de ingresos, empleabilidad, entre otros, previa consolidación de la caracterización de las familias víctimas de desplazamiento forzado ubicadas en estos municipios, que brinde una respuesta a las diferentes **órdenes** de la Corte Constitucional encaminados a superar el Estado de Cosas Constitucional vigente.

- **Coordinación nación- territorio y entre entes territoriales**

Con respecto a la UARIV Territorial Santander, es vital que se revise la ampliación del número de profesionales encargados de coordinación nación-territorio y entre entes territoriales en el departamento, ya que cada uno tendría una responsabilidad de asesoría y apoyo alrededor de 20 municipios, de los cuales no se tendría un seguimiento constante sobre los avances en el proceso de manera directa por la misma carga laboral y que se visibilice en el plan de mejoramiento institucional.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Así mismo, se requiere que los dos (2) encuentros que se hacen al año, entre la UARIV Territorial Santander y los representantes de los diferentes municipios del Departamento, se puedan complementar con los encuentros provinciales para dar no solo las nuevas orientaciones dentro del proceso de atención y reparación integral a víctimas, sino que se pueda realizar la evaluación y rendición de cuentas con el acompañamiento de la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional y que los hallazgos de la misma permitan consolidar los planes de mejoramiento de los entes territoriales, así mismo que sirvan de insumos para las acciones preventivas o disciplinarias de las Procuradurías Regional Santander, Provinciales, Personerías municipales, entre otras.

- **Participación de las OPD u organizaciones de víctimas en las políticas de atención a población desplazada.**

Hacia la baja inversión para la operatividad y sostenimiento de las Mesas de Participación de Víctimas en Santander, es fundamental que la UARIV Territorial Santander defina una estrategia real de fortalecimiento hacia la participación efectiva de las víctimas, ya que hasta el momento no se visibiliza esta labor a pesar de contarse con un profesional asignado para la misma.

Es importante que se coordine y se articule el trabajo de la Mesa de Participación de Víctimas del nivel departamental con los municipios, superando las acciones de capacitación con el acompañamiento de las Personerías, Defensorías y la UARIV Territorial Santander, para consolidar el trabajo de las MPV municipales no solo en la vinculación a la ejecución de las acciones definidas en el PAT, sino hacia el seguimiento y control a las políticas locales de atención, así como su incidencia y gestión a nivel territorial.

Es crucial, que se genere no solo por la UARIV como ente coordinador del SNARIV, sino de parte de las entidades de control requerimientos efectivos hacia los Alcaldes municipales, como a la misma Gobernación de Santander, para la priorización que deben darle a la población desplazada, como sujetos de especial protección constitucional, toda vez que de acuerdo al seguimiento realizado se observa que no se involucran las políticas de atención a víctimas como uno de los temas de prioridad en la agenda pública.

Se hace necesario que se continúe y fortalezca el ejercicio de rendición de cuentas de los entes municipales ante las víctimas de desplazamiento forzado como hacia los integrantes de la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional Regional Santander y se adelanten las acciones preventivas y disciplinarias que sean pertinentes,

con base en los hallazgos del seguimiento y evaluación que se vienen realizando a nivel territorial, como por ejemplo, en los municipios de sexta categoría de las provincias de Guantán, Comunera, García Rovira y Vélez han asignado un presupuesto limitado para el fortalecimiento de la participación de las víctimas y en el 80% de los mismos no han ejecutado los rubros asignados, aduciendo especialmente limitantes en el proceso de contratación de los mismos.

SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SUCRE

Por: Diana María Meza Meneses y José Luis Rodríguez Mogollón

El departamento de Sucre, ubicado en la costa Caribe colombiana, es uno de los escenarios de confluencia de una serie de dinámicas en materia de economías en disputa, violación a los derechos humanos, conflicto armado y limitaciones al acceso a garantías, que da luces sobre el presente y futuro de la situación humanitaria en el país.

En efecto, Sucre es una región donde es visible con mayor intensidad los retos institucionales a los que se enfrentan las entidades estatales para lograr el restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado: retornos, restitución de tierras, integración (a la cabecera urbana de Sincelejo) de un contingente importante de personas desplazadas, entre otros.

Todos estos elementos ponen en tensión la capacidad de la institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En particular, este informe se concentra en la gestión de las políticas de atención a la población en situación de desplazamiento a cargo de las entidades territoriales.

Alcaldías municipales y la gobernación de Sucre son actores fundamentales para el impulso de los programas de restablecimiento de derechos, en consecuencia, el presente apartado busca abordar las dinámicas del desplazamiento y la gestión de los entes territoriales de Sucre entre los años 2012 a 2014.

Este análisis corresponde a la continuidad de un primer informe de la gestión territorial de las políticas de desplazamiento, adelantado bajo el contexto de los denominados Planes Integrales Únicos del período 2008-2012, los cuales fueron a partir de 2012 subsumidos en los Planes de Acción Territorial que fija la Ley 1448 de 2011.

El estudio está dividido en cinco apartados: en el primero se presenta la caracterización del desplazamiento en Sucre; en el segundo se identifica la estructura de políticas dispuestas por los gobiernos territoriales para dar cuenta del restablecimiento de derechos; en la tercera parte se aborda la relación entre el presupuesto y las políticas de atención; en la cuarta se analiza la gestión presupuestal y en la quinta parte, se aborda lo relacionado con la participación de la población desplazada en las políticas de atención al desplazamiento en la región.

1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En el departamento de Sucre la magnitud y dinámica del desplazamiento ha estado fuertemente imbricado con el accionar de los grupos armados ilegales, en este sentido, con la desmovilización de los grupos de autodefensa se empieza a dar un cambio en los patrones de desplazamiento, que han llevado a su reducción significativa del número de eventos en los últimos años.

En la presente década el grueso de la agenda transita de las preocupaciones por el manejo de políticas de prevención frente a desplazamientos masivos y masacres, a debate sobre estabilización socioeconómica.

Las dinámicas de desplazamiento y la respuesta institucional a ellas no se explican solo por las divisiones político-administrativas en que está ordenado el departamento, sino que es necesario tener en cuentas las realidades geográficas y culturales, las cuales conllevan nuevas formas de entender los procesos del territorio.

1.1. Subregiones del departamento de Sucre

Sucre está dividido en cinco subregiones, a saber:

Gráfico 1. Subregiones del departamento de Sucre



Fuente: gráfico tomado de http://www.Sucre.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=1516225.

Subregión Golfo de Morrosquillo

Esta subregión se ubica al norte del departamento, bordeada por las playas del golfo de Morrosquillo y conformada por los municipios de Coveñas, Palmitos, Tolú, Tolúviejo y San Onofre, los cuales ocupan un área de 1.886 kilómetros cuadrados (18.2% del total departamental). Es una zona de bosque seco tropical, en donde la intervención humana se centra en bosques que crecen en áreas que no reciben lluvia durante muchos meses del año.

Subregión Montes de María

Ubicada en la parte nororiental del departamento, conformada por los municipios de Sincelejo, Ovejas, Chalán, Morroa y Colosó, y abarca una extensión de 1.104 kilómetros cuadrados (10.6% del total departamental).

Corresponde a una zona de bosque seco tropical, y su paisaje característico es la montaña. El predominio de niebla es común en los bosques de ladera durante las primeras horas de la mañana y al atardecer.

Subregión Sabanas

Está situada en la parte central del departamento, se inicia a partir del declive de los Montes de María hasta inicios de la depresión del bajo Cauca y San Jorge, constituida por los municipios de Sincé, El Roble, San Pedro, Sampués, Los Palmitos, Galeras, Buenavista, Corozal y San Juan de Betulia, los cuales tienen un área de 2.101 kilómetros cuadrados (el 20.7% del total departamental).

Está conformada por numerosas sierras y colinas, formando ondulaciones que van desde los 70 hasta 185 m.s.n.m.

Subregión La Mojana

Esta subregión se localiza en el extremo sur del departamento, la conforman los municipios de Sucre, Majagual y Guaranda, que en conjunto tiene un área de 2.337 kilómetros cuadrados (el 22.6% del total departamental). De acuerdo a las variables climáticas dominantes su clima se clasifica como de bosque húmedo tropical.

La mayor parte de este territorio corresponde a humedales, que son ecosistemas conformados por un complejo de caños, ríos, ciénagas y zapales, que hacen parte de la Depresión Momposina, zona que amortigua y regula la avenida de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge.

Subregión San Jorge

Subregión localizada en la parte suroccidental del departamento y compuesta por los municipios de San Marcos, San Benito Abad, La Unión y Caimito, los cuales tienen un territorio de 2.934 kilómetros cuadrados (el 28.3% del total departamental).

Presenta zonas de bosque húmedo tropical, bosque seco tropical, bosque muy seco tropical y sabanas naturales.

Hoy en día el reto es lograr el restablecimiento de los miles de desplazados que llegaron a los centros urbanos, en particular, en el principal centro receptor, la ciudad de Sincelejo, así como las garantías para consolidar procesos de retorno, en la principal zona expulsora, que es la subregión de los Montes de María.

En este contexto, es relevante analizar el panorama del desplazamiento en la subregión.

1.2. Situación de desplazamiento

En la pasada década en el departamento de Sucre tuvo una reducción significativa el desplazamiento forzado, merced a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Bloque Héroes de los Montes de María) en el año 2005, aunado a las ofensivas militares contra las estructuras subversivas a finales del 2007 (FARC, ELN, ERP) que dieron como resultado su desmantelamiento y que respondían al modelo de seguridad democrática, donde fueron diezmados los máximos comandantes, de los Frentes 35 y 37 de las FARC especialmente que operaban en los municipios de Morroa, Colosó, Chalán, Tolúviejo y Ovejas, focalizados por el Gobierno nacional como zona de consolidación territorial para el modelo hacia el posconflicto.

Mientras se avanzaba en el proceso gradual de desmovilización, desarme y reintegración social de las autodefensas, se evidenció temor generalizado en las comunidades asentadas en áreas donde históricamente ejercían control territorial, porque se percibía el riesgo de retaliaciones por parte de la guerrilla hacia la población civil.

Posteriormente, a mediados del año 2010, el Gobierno nacional a través de operativos adelantados por las fuerzas militares asesta un duro golpe a reductos las FARC en el municipio del Bagre (Antioquia) –12 guerrilleros abatidos y 6 más capturados– quienes pretendían retomar la zona.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 1. Estimado de víctimas y hechos victimizantes en Sucre

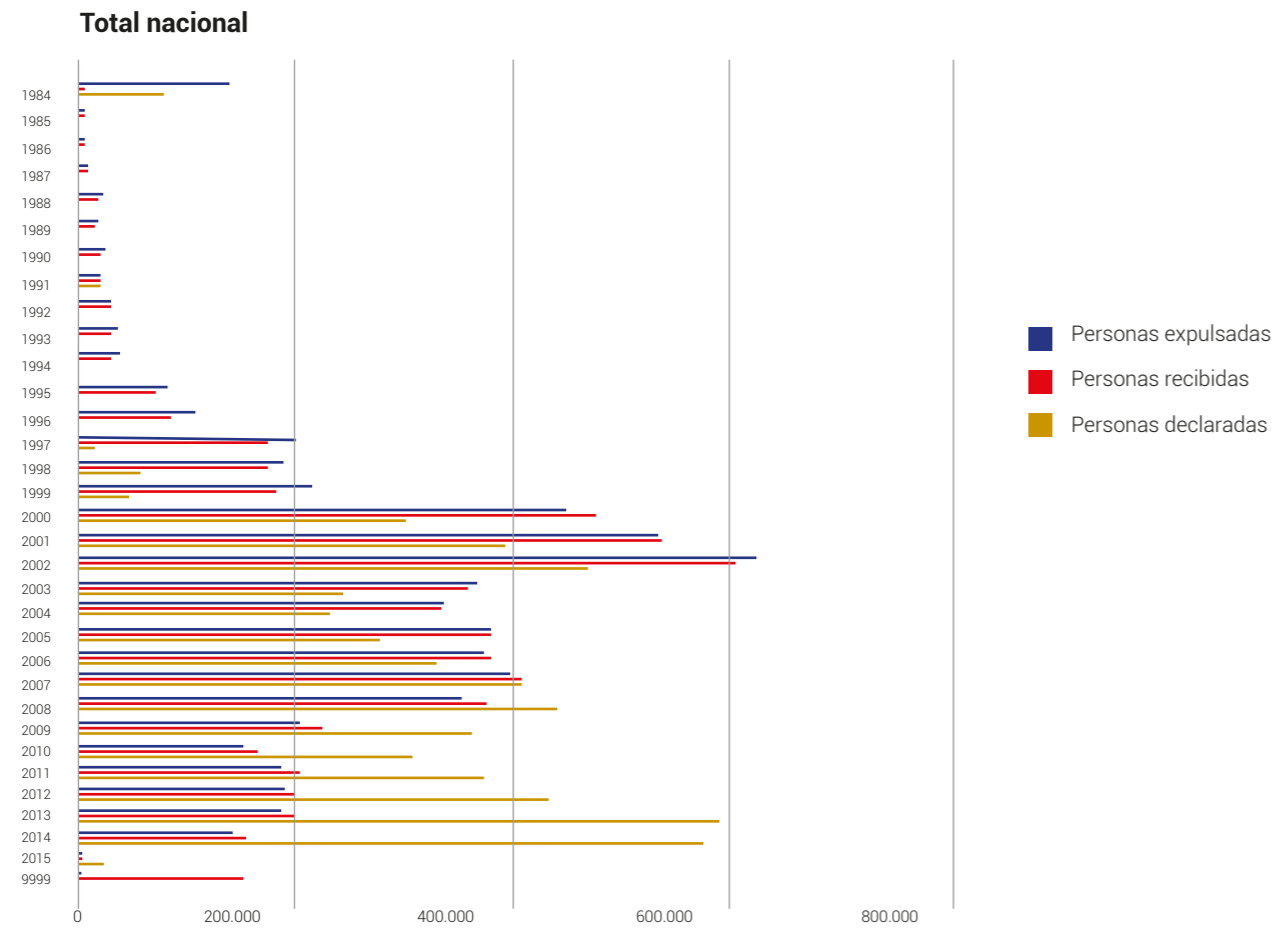
| DESCRIPCIÓN | SUCRE | SINCELEJO |
|--|---------|-----------|
| Número de víctimas estimada (personas)* | 265,404 | 133,787 |
| Número de registros asociados a hechos victimizantes (eventos)** | 281,133 | 139,294 |

Fuente: UARIV - Red Nacional de Información. Información con corte a abril de 2014.

*Persona: Víctima identificada de manera única, ya sea por su número de identificación, por su nombre completo o por una combinación de ellos.

** Evento: Ocurrencia de un hecho victimizante en un lugar (municipio) y en una fecha determinada.

Gráfico 1. Estadísticas desplazamiento forzado en Sucre



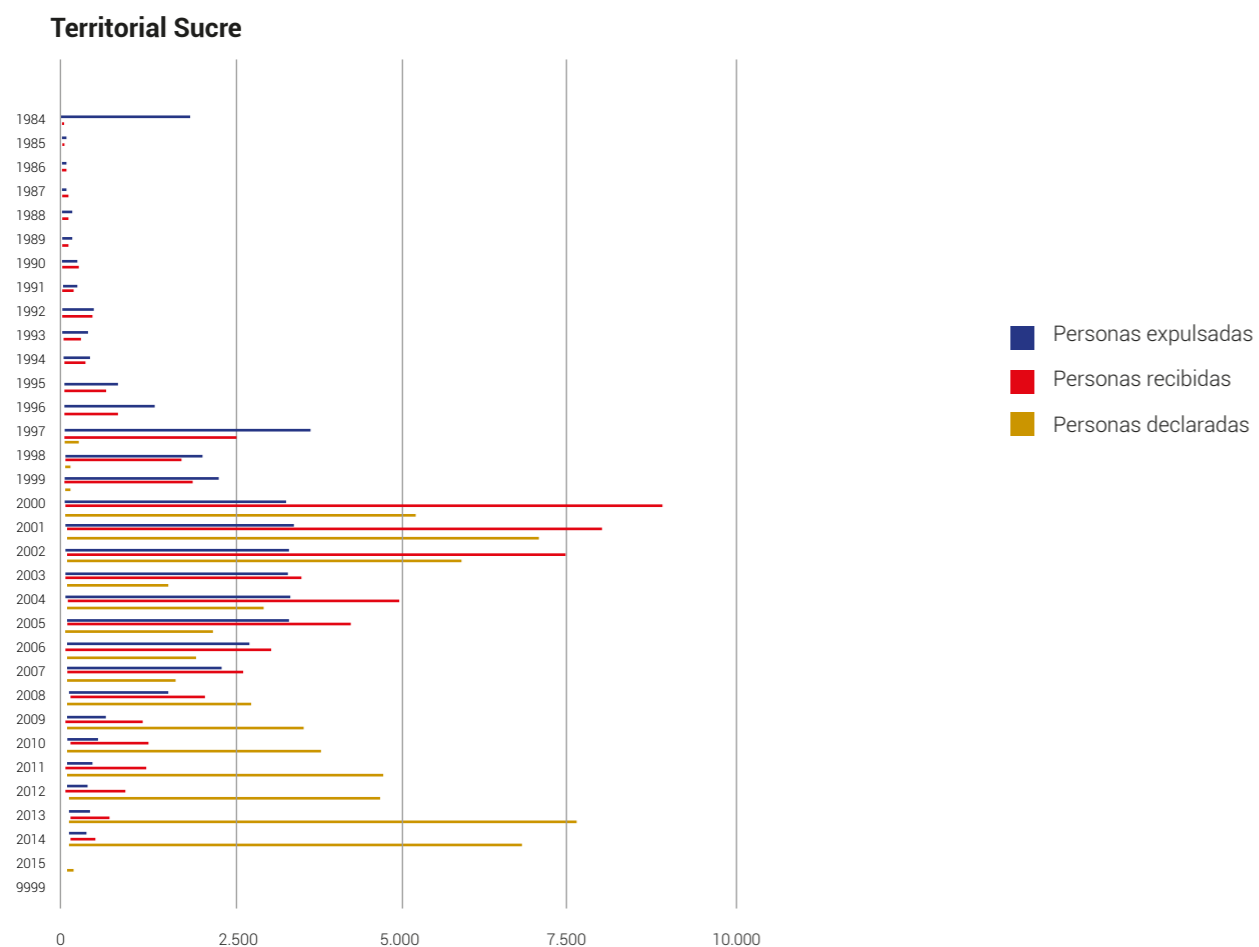
Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015.

Tabla 2. Estadísticas de hogares desplazados en Sucre

| VIGENCIA | HOGARES EXPULSADOS | HOGARES RECIBIDOS | HOGARES DECLARADOS |
|-----------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Antes de 1985 | 1.875 | 55 | 3 |
| 1985 | 86 | 70 | |
| 1986 | 73 | 88 | |
| 1987 | 106 | 124 | |
| 1988 | 148 | 129 | |
| 1989 | 171 | 136 | |
| 1990 | 256 | 264 | |
| 1991 | 242 | 194 | |
| 1992 | 479 | 467 | |
| 1993 | 397 | 298 | |
| 1994 | 395 | 356 | |
| 1995 | 785 | 653 | |
| 1996 | 1.320 | 827 | 3 |
| 1997 | 3.588 | 2.529 | 214 |
| 1998 | 2.011 | 1.728 | 106 |
| 1999 | 2.255 | 1.895 | 69 |
| 2000 | 5.948 | 9.054 | 5.198 |
| 2001 | 6.410 | 8.061 | 7.087 |
| 2002 | 6.640 | 7.548 | 5.919 |
| 2003 | 3.524 | 3.465 | 1.484 |
| 2004 | 4.634 | 4.948 | 2.892 |
| 2005 | 4.047 | 4.196 | 2.138 |
| 2006 | 2.631 | 2.977 | 1.896 |
| 2007 | 2.271 | 2.585 | 1.590 |
| 2008 | 1.509 | 2.028 | 2.679 |
| 2009 | 633 | 1.142 | 3.468 |
| 2010 | 491 | 1.207 | 3.734 |
| 2011 | 397 | 1.121 | 4.683 |
| 2012 | 321 | 846 | 4.683 |
| 2013 | 347 | 665 | 7.699 |
| 2014 | 293 | 431 | 6.825 |
| 2015 | 17 | 13 | 99 |
| Sin información | 13 | 17 | |

Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015.

Gráfico 2. Dinámicas de expulsión y recepción de personas desplazadas en Sucre



Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015.

De la gráfica se aprecia que durante la vigencia 2014 se declararon hogares en los rangos de 5.000 a 7.500 superando la mitad dentro de esa misma categoría. Mientras que el número de hogares recibidos en ese mismo periodo escasamente asciende dentro del primer rango (de cero a 2.500 aproximadamente) a la décima parte; y por último, se aprecia igualmente un número de hogares expulsados en menor proporción que las anteriores, en un porcentaje aproximado al 8%.

Tabla 3. Estadísticas de desplazamiento en Sincelejo (Sucre)

| VIGENCIA | HOGARES EXPULSADOS | HOGARES RECIBIDOS | HOGARES DECLARADOS |
|---------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Antes de 1985 | 119 | 18 | 3 |
| 1985 | 6 | 27 | |
| 1986 | 5 | 33 | |
| 1987 | 5 | 48 | |
| 1988 | 3 | 53 | |
| 1989 | 10 | 56 | |
| 1990 | 9 | 103 | |
| 1991 | 5 | 72 | |
| 1992 | 16 | 126 | |
| 1993 | 10 | 74 | |
| 1994 | 12 | 94 | |
| 1995 | 36 | 207 | |
| 1996 | 47 | 272 | 2 |
| 1997 | 69 | 424 | 2 |
| 1998 | 47 | 681 | 11 |
| 1999 | 78 | 958 | 46 |
| 2000 | 226 | 4.795 | 3.435 |
| 2001 | 244 | 4.789 | 4.771 |
| 2002 | 210 | 3.830 | 3.926 |
| 2003 | 318 | 1.451 | 929 |
| 2004 | 199 | 2.193 | 1.785 |
| 2005 | 265 | 1.884 | 1.368 |
| 2006 | 139 | 1.237 | 1.033 |
| 2007 | 155 | 1.011 | 703 |
| 2008 | 91 | 734 | 748 |
| 2009 | 65 | 409 | 540 |
| 2010 | 27 | 422 | 1.014 |
| 2011 | 34 | 286 | 872 |
| 2012 | 41 | 262 | 1.196 |
| 2013 | 34 | 278 | 2.256 |
| 2014 | 53 | 201 | 2.399 |
| 2015 | 9 | 9 | 23 |
| Sin formación | 1 | 5 | |

Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015.

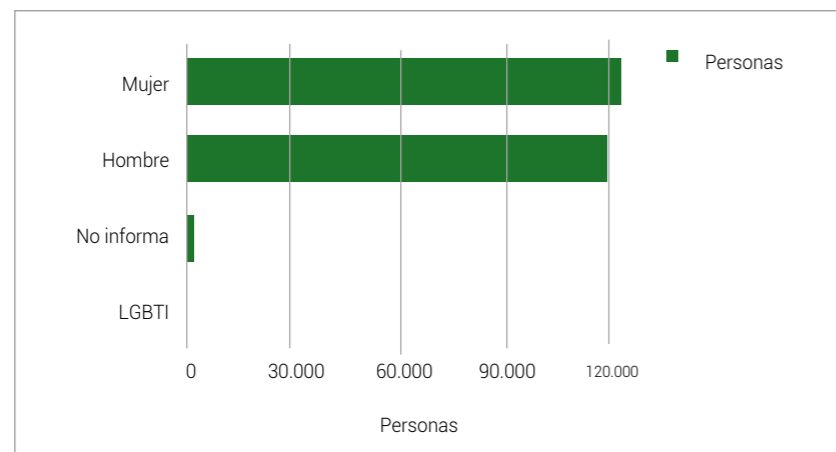
PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 4. Estadísticas Sucre desplazamiento enfoque diferencial (género) desde 1984 hasta el 1° de mayo de 2015

| GÉNERO | PERSONAS |
|------------|----------|
| Mujer | 119.040 |
| Hombre | 118.519 |
| No informa | 1.542 |
| LGBTI | 45 |

Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° mayo 2015.

Gráfico 3. Distribución por género de las personas en situación de desplazamiento - Sucre



Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015..

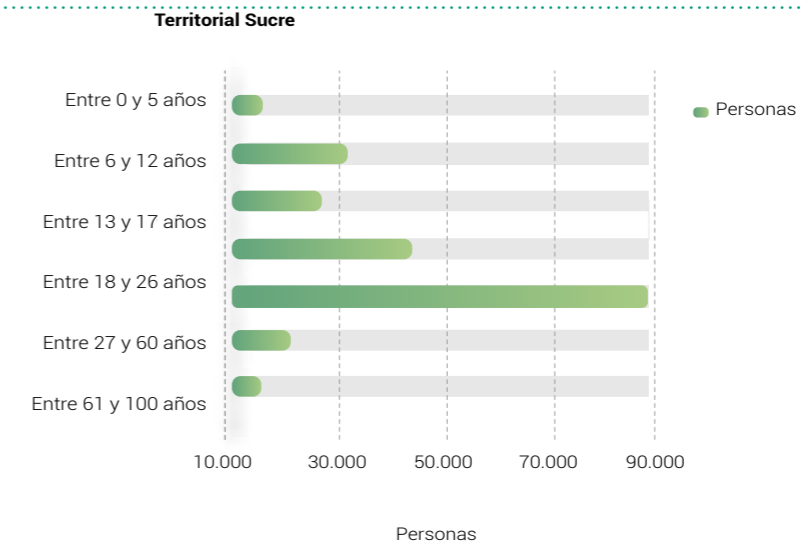
De la gráfica se observa que el número de mujeres inscritas en el registro de víctimas supera levemente al de los hombres, dentro del rango de 90.000 a 120.000, faltando un número mínimo para alcanzar el rango superior del 1%, aproximadamente; mientras que el de los hombres, a pesar de acercarse también al límite máximo del rango es inferior al de las mujeres en un porcentaje del 2%, aproximadamente. Por otro lado, se evidencia que el colectivo LGBTI no reporta personas declarantes.

Tabla 5. Estadísticas Sucre: desplazamiento por enfoque diferencial etario desde 1984 hasta el 1° de mayo de 2005

| EDAD ACTUAL | PERSONAS |
|---------------------|----------|
| Entre 0 y 5 años | 15.631 |
| Entre 6 y 12 años | 31.128 |
| Entre 13 y 17 años | 26.301 |
| Entre 18 y 26 años | 42.470 |
| Entre 27 y 60 años | 86.387 |
| Entre 61 y 100 años | 20.624 |
| Sin información | 16.605 |

Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015..

Gráfico 4. Sucre desplazamiento por enfoque diferencial etario desde 1984 hasta el 1° de mayo de 2005



Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015.

Tabla 6. Estadísticas Sucre: desplazamiento por enfoque diferencial étnico desde 1984 hasta el 1° de mayo de 2005

| ETNIA | PERSONAS |
|---|----------|
| Ninguna | 209.717 |
| Indígena | 4.646 |
| Gitano(a) ROM | 319 |
| Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia | 114 |
| Negro(a) o afrocolombiano(a) | 24.348 |
| Palenquero | 2 |

Fuente: Red Nacional de Información (RNI). Fecha de corte: 1° de mayo 2015.

1.3. Principales zonas y situaciones de riesgo de desplazamiento forzado

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha venido haciendo seguimiento a la situación de riesgo de vulneración de derechos, y en este sentido, emite el Informe de Riesgo 009 de 2012 para el municipio de Ovejas, donde se identifica la población en riesgo:

“El riesgo identificado en el municipio Ovejas también se inscribe en una intersección compleja y ambigua entre el conflicto por la tierra y el conflicto armado, que es un factor de pervivencia histórica en la configuración de los Montes de María. Las nuevas fuentes de amenaza para la población también se configuran a partir de tres elementos:

(a) la reactivación y modificación del conflicto por la tierra, en el que un proyecto agroindustrial basado en la combinación de latifundismo empresarial y control sobre el uso del suelo se contraponen al doble proceso de reclamación de tierras y defensa del territorio con orientación a una economía campesina;

(b) la irrupción de una microconflictividad por la tierra en la que se cruzan informalidad en la tenencia de la tierra, venta forzada o el abandono de predios y situaciones de posesión impugnadas por agentes que alegan derechos de propiedad y;

(c) la afectación en este conflicto por la difusión de los grupos armados Posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia”

*“Igualmente, la posibilidad de daño recae sobre las organizaciones y liderazgos que impulsan dichos procesos, así como sobre aquellas que hacen acompañamiento y realizan denuncias sobre las violaciones de derechos humanos que han venido teniendo lugar, como también sobre los comerciantes, ganaderos, docentes, mujeres y niños y adolescentes, por lo que se prevé la ocurrencia de actos de terror e intimidación de la población civil por medio de amenazas, homicidios selectivos y múltiples, desapariciones forzadas, toma de rehenes, actos de pillaje y destrucción de bienes indispensables para la supervivencia, restricciones de la movilidad, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, extorsiones que ponen en riesgo el derecho a la vida, la libertad e integridad personal y **desplazamiento forzado**”.*

Se establece la siguiente población en riesgo:

“Población en situación de riesgo: Campesinos que fueron desplazados en proceso de retorno y organizaciones sociales relacionadas con la defensa de derechos humanos y tierras”.

“Identificación de población en situación de riesgo: En el municipio Ovejas se encuentra en riesgo la población rural que está inserta en procesos de reclamación de tierra, defensa del territorio o en resistencia respecto a las presiones por la tierra”.

Se aprecian en el cuerpo del informe detalladamente las posibles infracciones al DIH, incluyendo el desplazamiento forzado:

“FACTIBLES INFRACCIONES AL DIH

- Atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil (amenazas de muerte, desaparición forzada, homicidio selectivo, toma de rehenes).
- Utilización de métodos y medios para generar terror e intimidación en la población civil.
- Destrucción de bienes civiles y/o afectación de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.
- Reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.
- **Desplazamiento forzado de la población civil”.**

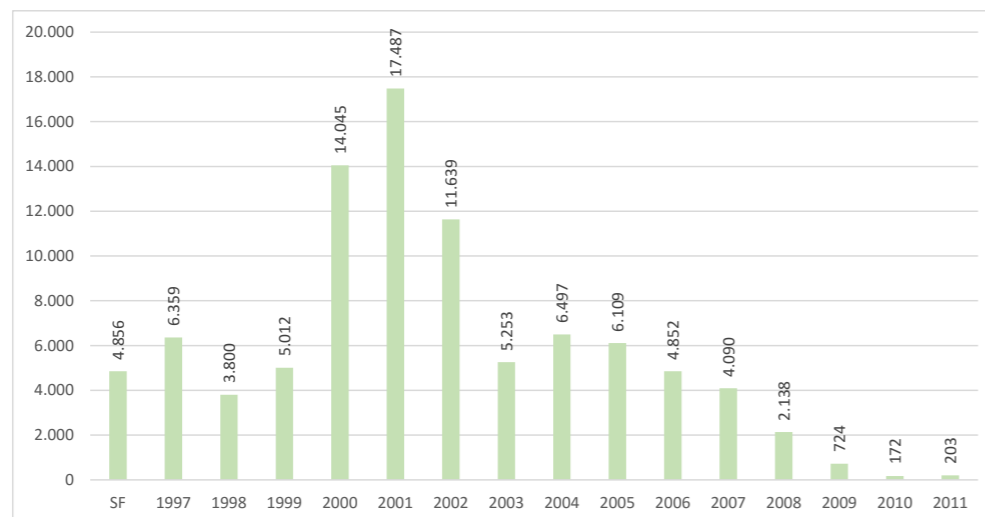
4. Derechos fundamentales amenazados

- A la vida
- A la integridad personal

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- A no ser desaparecido
- A la libertad personal
- A no ser desplazado
- A la libertad de residencia
- A la libre circulación
- A poder reunirse y manifestarse pública y pacíficamente

Gráfica 5. Dinámica del desplazamiento forzado en Los Montes de María. Periodo 1997 a 2011



Fuente: UARIV - Red Nacional de Información. Información con corte a junio de 2015.

En este orden de ideas, se aprecia la reconfiguración de las autodefensas en grupos posdesmovilizados, cuya estructura respondía a líneas de mando horizontales que tímidamente empiezan a generar acciones de amedrentamiento con nombres como: Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas, Paisas, Rastrojos, Urabeños (hoy Clan Úsuga) al paso que se advertía una plan sistemático de aniquilación endógena por el control de las rentas heredadas de las actividades ilícitas mantenidas en "reserva", además de la disputa por el control de zonas estratégicas para el tráfico de armas, sustancias psicoactivas y la tributación forzada precedida de amenaza a comerciantes, principalmente en el Golfo de Morrosquillo, en donde están comprendidos los municipios de San Onofre, Tolú y Coveñas.

Este panorama generó un riesgo de desplazamiento, que fue documentado en el Informe de Riesgo 010-13 A.I. Así:

"..advirtió el escenario de riesgo para la población civil de los municipios de San Onofre, Tolú y Coveñas, en el departamento de Sucre, debido a la disputa por el monopolio de las economías ilícitas entre los grupos ilegales autodenominados las Águilas Negras y los Paisas, lo que podría generar amenazas, constreñimientos a las libertades, homicidios selectivos y utilización de civiles en actividades ilícitas, **desplazamiento forzado**, reclutamiento y utilización de niños y adolescentes, desaparición forzada, extorsión, estigmatización e intimidación..."

"..En el marco de esa pugna por lograr o preservar monopolios localizados de comercialización de mercancías ilícitas y la apropiación de diversas rentas, subsiste una dinámica de la violencia que no se reduce a la competencia entre tales grupos armados ilegales sino que impacta sobre el conjunto de la población. Allí tienen lugar conductas tales como homicidios selectivos, amenazas, utilización de la población y de bienes civiles, utilización de niños y adolescentes, constreñimientos a las libertades (**circulación, residencia**, expresión y asociación), tributación forzada (extorsión, etc.) y **desplazamiento forzado...**".

FACTIBLES INFRACCIONES AL DIH

- Atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil (desaparición forzada, homicidio selectivo y de configuración múltiple).
- **Desplazamiento forzado** de la población civil.
- Reclutamiento forzado

4. Derechos fundamentales amenazados

§ A la vida, a la integridad personal, a no ser desaparecido, a la libertad personal, a **no ser desplazado**, a la libre circulación y a la libertad de residencia.

Sincelejo, la capital del departamento de Sucre, es un municipio de alta recepción de población desplazada por la violencia de otras zonas del país, especialmente del Bajo Cauca antioqueño, alto Sinú, Montes de María, sur de Bolívar, tal y como se puede apreciar en el texto del informe de riesgo:

"En un contexto urbano caracterizado por la recepción de los flujos de **desplazamiento forzado** y extrema pobreza".

Históricamente, Sincelejo, más que ser uno de los epicentros del conflicto armado interno, fue impactado de manera preponderante a través de la recepción de los **flujos de desplazamiento forzado**".

Tabla 7. Desplazamiento forzado durante el año 2014

| DESCRIPCIÓN | PERSONAS | | HOGARES | |
|---|-------------|--------------|--|-----------|
| | EXPULSIÓN | RECEPCIÓN | EXPULSIÓN | RECEPCIÓN |
| Sucre | | | | |
| Desplazamiento forzado (histórico) | 198,812 | 248,253 | 47,531 | 55,757 |
| Desplazamiento forzado (periodo Santos) | 4,375 | 67,836 | 1,234 | 18,444 |
| Tasa de expulsión por 1.000 habitantes año 2014 | 1.00 | - | Sucre es predominantemente receptor | |
| Tasa de recepción por 1.000 habitantes año 2014 | - | 31.08 | | |
| Sincelejo | | | | |
| Desplazamiento forzado (histórico) | 9,077 | 120,533 | 2,243 | 24,987 |
| Desplazamiento forzado (periodo Santos) | 395 | 19,179 | 142 | 4,941 |
| Tasa de expulsión por 1.000 habitantes año 2014 | 0.34 | - | 70001 Sincelejo es predominantemente receptor | |
| Tasa de recepción por 1.000 habitantes año 2014 | - | 32.52 | | |

Fuente: UARIV - Red Nacional de Información.

De otra parte, se observa que Sincelejo tiene el mayor asentamiento de desmovilizados de los bloques de las autodefensas, y así mismo muestra una dinámica de confrontación entre grupos de bandas Criminales (Bacrim) (Urabeños, hoy Clan Úsuga y Rastrojos) por la disputa del microtráfico que se traduce en asesinatos selectivos de personas desmovilizadas, extorsiones, reclutamiento forzado, restricciones a la movilidad y amenazas a defensores de derechos humanos, comerciantes y mototaxistas, a través de panfletos, lo cual explica los **riesgos de desplazamiento** en las 9 comunas ubicadas en la zona sur y norte, tal como se aprecia en el Informe de Riesgo número 002-13 de fecha 18 de enero de 2013, así:

"En la zona rural y urbana identificada la población mencionada al comienzo de este informe se enfrenta a riesgos contra su vida, integridad y libertad por la posible

*ocurrencia de conductas tales como: amenazas de muerte, métodos para generar terror, atentados, homicidios selectivos y múltiples (masacres), restricciones a la movilidad, constreñimiento a las libertades fundamentales, reclutamiento forzado y utilización de niños y adolescentes, desaparición forzada, **desplazamiento forzado intraurbano e interregional** y tributación forzada o extorsiones que pongan en riesgo la vida, integridad y libertad de los afectados con esta conducta".*

En conclusión, la dinámica del desplazamiento forzado en el departamento de Sucre está sustancialmente mermada por el repliegue de las estructuras armadas ilegales hacia otras zonas del país, de tal forma que no están posicionadas ejerciendo control absoluto sobre el territorio que les permita sostener operaciones y generar infracciones al DIH y consecuente intimidación a la población civil que desencadene en desarraigo forzado de grandes proporciones.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE

El esquema de atención estatal diseñado para implementar la política pública de atención integral a víctimas de desplazamiento forzado previsto en la Ley 387 de 1997 en concordancia con la Ley 1448 de 2011 resulta insuficiente, atendiendo la dimensión desproporcionada del fenómeno de desplazamiento forzado histórico, que implica la responsabilidad de inversión de cuantiosos recursos para la reconstrucción del proyecto de vida con garantías de no repetición, verdad justicia y reparación integral.

Si bien las instancias institucionales están creadas (Comités de Justicia Transicional Territoriales, subcomités técnicos, Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional) su operatividad responde al cumplimiento de exigencias legales que imponen perentoriamente términos para la aprobación de procedimientos administrativos como aprobación de reglamentos, planes de acción, socialización de nuevos programas de atención a víctimas, y si no es menos cierto que se asumen responsabilidades por sus integrantes, la ejecución resulta tardía, y en ocasiones ineficiente, aun cuando las circunstancias sean apremiantes en los componentes que se relacionan a continuación:

2.1. Prevención, protección y garantías de no repetición

Tratándose del componente de prevención, protección y garantías de no repetición, la convocatoria del subcomité técnico se realiza a instancias de la Defensoría del Pueblo o de la UARIV, cuando se advierte riesgo de vulneración a los derechos fundamentales la vida, integridad, seguridad y libertad personal, con el fin de activar las rutas especiales de protección, ante lo cual la mayoría de los entes territoriales disponen lo necesario para su realización y la adopción de medidas, las cuales recaen principalmente sobre líderes de restitución de tierras y miembros de las mesas de participación de víctimas de los municipios de Sincelejo, Morroa, Coveñas, Ovejas, Toluviejo, Buenavista y San Onofre, como también amenazas a través de panfletos contra la población LGBTI alimentada por prejuicios fóbicos (Chalán).

Se destaca la participación en este espacio de concertación de la Unidad Nacional de Protección (UNP), en razón de la desconcentración de funciones desde el año 2013, lo que ha permitido gestión inmediata en la recaudación de la información para el estudio de nivel de riesgo y consecuente adopción de medidas definitivas. Es de anotar que

en esta materia, las autoridades gubernamentales (alcaldes y gobernador, se limitan a realizar consejos de seguridad, con el fin de analizar posibles actores y móviles, para luego, a través de la Policía y Armada Nacional desplegar planes especiales de seguridad cuando los hechos ocurren en los cascos urbanos.

Tabla 8. Escenarios de riesgo de desplazamiento identificados por la gobernación de Sucre. Escenario de riesgo de violaciones a los derechos humanos: desplazamiento forzado

| | | | |
|--|---|---|-----------------------------|
| Descripción general del escenario de riesgo | | A pesar de la disminución de las cifras del desplazamiento forzado en el departamento de Sucre, este es un problema que aún persiste, debido a la presencia y el accionar de bandas criminales, las cuales pretenden manejar las diferentes zonas del departamento, ya que son propicias para el negocio del tráfico de estupefacientes. La presencia de las bandas criminales pone en riesgo a la población civil, ocasionando el desplazamiento de las comunidades hacia otros territorios del departamento y del país. Algunas familias deciden desplazarse hacia otros lugares, temiendo que sus hijos sean reclutados o alistados por los grupos armados o que fueran víctimas de otras formas de violencia. Otros se han desplazado forzosamente por amenazas o por temor a atentados contra su vida a partir de la negativa a pagar extorsiones. Sin embargo, esta situación no está siendo declarada ante las autoridades y muchas veces la única forma de conocer sobre su ocurrencia es el testimonio de los vecinos o amigos. | |
| Caracterización | Posibles lugares de ocurrencia – ubicación geográfica | Zona rural de San Benito Abad, zona rural de San Antonio de Palmito, zona rural y urbana de los Palmitos, Chalán, zona urbana y rural de Sincelejo, Zona Urbana de San Marcos y municipios del golfo de Morrosquillo. | |
| | ¿Cómo se daría la afectación? (incluir daños esperados) | Este desplazamiento se daría con el abandono de las tierras, de las casas, del trabajo. Todo esto ocasionado por las amenazas, extorsiones, reclutamientos y utilización de la población civil. Daños esperados: Trastornos y afectación psicológica, vulnerabilidad extrema manifiesta, afectación del entorno social, posible reclutamiento. | |
| | Probabilidades de materialización (inminente, probable, poco probable) | Las probabilidades de que se materialice el desplazamiento es debido a la presencia y el accionar de los grupos ilegales y que, además, son zonas que se convierten en corredores estratégicos para la movilización de dichos grupos. En la ciudad de Sincelejo, la probabilidad es inminente, por el constante accionar de los actores armados posesionados en los distintos barrios de la ciudad. | |
| | ¿A quiénes afectaría? | Afectaría a toda la comunidad, especialmente a la población joven y niños, ya que son más fáciles de manipular por el ofrecimiento del dinero. Dentro de la comunidad, otra población afectada es la población LGTBI, ya que estas es víctima constante de amenazas y de repudio por gran parte de la comunidad. | |
| Posibilidades de materialización del riesgo | Riesgo inminente En Sincelejo | RIESGO PROBABLE X (hay un riesgo) | RIESGO POCO PROBABLE |
| Capacidad de reacción | Social | Comunidades organizadas en asociaciones de víctimas, mesas de participación de víctimas, JAC, ONG defensoras de DD. HH. y de DIH. | |
| | Institucional | Entes territoriales, Ministerio Público, UARIV, Fuerza Pública, ICBF, IPS, ESE. | |

Fuente: Plan de Prevención Departamental 2014.

2.2. Política de ayuda humanitaria

La medida de asistencia humanitaria de urgencia adolece de falencias estructurales, toda vez que los responsables de ordenar el gasto público en los entes territoriales deben adelantar trámites administrativos y financieros para su desembolso, al punto de requerir la intervención insistente de los organismos de control y seguimiento para que respondan oportunamente las demandas de atención por no contar con mecanismos expeditos que faciliten el flujo rápido de recurso, además de ser escasos para atender la crisis humanitaria en sus distintos componentes, optando la mayoría de las veces por gestionar la reubicación a lugares que ofrezcan seguridad a las víctimas, máxime si las familias son numerosas, sin realizar el seguimiento de rigor.

En el municipio de Sincelejo, por ser el que mayor población desplazada recibe, la oferta en este componente sufre graves traumatismos a principio de cada año, mientras se suscriben convenios de asistencia con los operadores que resulten seleccionados.

En tratándose de la ayuda humanitaria de transición, la UARIV continúa aplicando la modalidad de asignación de turnos en el Centro de Atención Regional (CAR), y los enlaces municipales facilitan los trámites, a pesar de existir inconvenientes de conectividad, falta de equipos e infraestructura para desarrollar la labor.

El municipio de Ovejas cuenta con línea telefónica con disposición permanente para que las víctimas soliciten y realicen seguimiento a los turnos.

Tabla 9. Consolidado atención humanitaria. Análisis comparado entre los datos nacionales, Sucre y Sincelejo. Período 2012 a junio de 2014

| ATENCIÓN HUMANITARIA POBLACIÓN | Año 2012 | Colombia | 919.131 solicitudes colocadas | \$797.025 millones de pesos |
|--------------------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| | | Sucre | 44.869 solicitudes colocadas | \$39.657 millones de pesos |
| | 70001 Sincelejo | 22.478 solicitudes colocadas | \$20.561 millones de pesos | |
| Año 2013 | Colombia | 718.776 solicitudes colocadas | \$561.361 millones de pesos | |
| | Sucre | 30.506 solicitudes colocadas | \$24.111 millones de pesos | |
| | 70001 Sincelejo | 12.787 solicitudes colocadas | \$10.506 millones de pesos | |
| A junio de 2014 | Colombia | 155.754 solicitudes colocadas | \$131.573 millones de pesos | |
| | Sucre | 3.438 solicitudes colocadas | \$2.892 millones de pesos | |
| | 70001 Sincelejo | 1.302 solicitudes colocadas | \$1.160 millones de pesos | |

Fuente: UARIV. Informe Sincelejo: año 2012 (112) familias; 2013 (94) familias; 2014 (23) familias a corte 15 de julio.

Al revisar los datos del cuadro se observa una tendencia a la progresiva reducción de los valores colocados en materia de atención humanitaria: en 2013, el valor entregado corresponden al 67% de lo entregado en 2012, y el valor a junio de 2014 correspondía al 7% del año 2012 y el 11% del año 2013.

2.3. Balance de las políticas de retornos y reubicaciones

Considerando que los procesos de retorno y reubicación constituyen un gran esfuerzo interinstitucional, en la medida que deben responder a una planificación concertada en el marco de los comités de justicia transicional que le apueste al restablecimiento pleno de derechos (vivienda, vías de acceso, servicios públicos domiciliarios, salud, educación, empleo, proyectos productivos, etc.), estos han sufrido un grave estancamiento, en razón a que la capacidad de respuesta territorial es insuficiente (todos los municipios son de categoría sexta, excepto Sincelejo) a pesar de existir la voluntad de las víctimas, quienes perciben con gran escepticismo los avances en este componente.

De otra parte, la UARIV está implementando en los municipios focalizados el programa de Familias en su Tierra como incentivo para lograr la estabilidad territorial; sin embargo, durante el año 2014 no ha resultado llamativo, debido a los cambios climáticos que han afectado la producción agropecuaria de los campesinos, quienes contrario a las expectativas están soportado cargas extraordinarias por créditos insolutos.

A pesar de existir planes de retorno socializados, la materialización de las actividades estratégicas en él contempladas, está supeditada a la disponibilidad de recursos de los entes territoriales, lo que hace que la solución definitiva sea paquidérmica.

El corregimiento de Chinulito, municipio de Colosó, que empezó en el 2005, se muestra como modelo en la subregión de Montes de María presenta graves retrocesos en aspectos sensibles como vivienda y generación de ingresos, con un considerable hacinamiento, sin centros médico asistenciales, ni programas de generación de ingresos que permita el autosostenimiento.

2.4. Restitución de tierras

El departamento de Sucre ha sido piloto en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, creándose el Subcomité de Restitución de Tierras Departamental solo hasta el mes de abril de 2014, en razón de la transición legal, adquiriendo autonomía merced a su reglamentación especial.

En igual sentido, los municipios microfocalizados por la Unidad de Restitución de Tierras (Morroa, Ovejas, San Onofre), salvo Colosó, que a pesar de estar dentro de los que serán objeto de intervención, se determinó por unanimidad que los aspectos relativos a la restitución se abordarían en el marco del CMJT.

Se realizaron 12 Comités Operativos Locales de Restitución (COLR) durante los años 2013 y 2014, en donde se microfocalizaron las zonas con mayor densidad geográfica de despojo y se emitieron conceptos de seguridad por parte del CI2 RT.

Dentro de la plataforma judicial, dispuesta para atender los requerimientos de las víctimas de desplazamiento, existen cuatro juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras ubicados en Sincelejo, y el Tribunal Superior de Distrito Judicial Especializado en Restitución de Tierras en Cartagena, los cuales han emitido 41 fallos de restitución, que han tenido que sortear dificultades atinentes a su cumplimiento, en el sentido de que aquellos que presentaron oposición se resisten a abandonar el predio, lo que lleva a no poder realizar la diligencia de entrega material del predio por falta de logística, predios sin cerramiento, ingreso deliberado de semovientes como método de contención a la diligencia de entrega, movilización de organizaciones sociales que consideran desproporcionados los efectos de los fallos a los segundos ocupantes al no decretarse la compensación por no haberse demostrado buena fe exenta de culpa en la negociación del bien.

Zonas microfocalizadas de restitución en el departamento de Sucre

Al revisar los datos de microfocalización que maneja la oficina regional de Unidad de Restitución de Tierras, se identifican tres zonas en las cuales se está fijando el proceso de restitución, estos son:

Ovejas

Mediante Resolución RSF 003 se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución en el corregimiento de Canutal. Predios: Capitolio, El Porvenir, Palmar, Bajo de Los Montes, del municipio de Ovejas, departamento de Sucre.

Morroa

Mediante Resolución RSF 0001 de 2012, se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución en el corregimiento de Pechillín. Predio: Pechillín, del municipio de Morroa, del departamento de Sucre.

Mediante Resolución RSF 0002 de 2012 se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución en el corregimiento de Cambimba. Vereda: El Coco Pertenencia.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Predios: Pertenencia, La Bañadera, Palenciano Las Puyas, del municipio de Morroa, departamento de Sucre.

Mediante Resolución RSM 0005 de 2012 se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución en el corregimiento de Cambimba, del municipio de Morroa, departamento de Sucre.

Colosó

Mediante Resolución RSF 0004 del 28 de agosto de 2012 se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución en zona geográfica: plano ut_sc_70204_mf005 del municipio de coloso, departamento de Sucre.

Se realizó seguimiento al cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras por parte de los procuradores delegados en la materia a junio de 2014, verificándose 35 fallos emitidos favorablemente, correspondiente a 52 predios restituidos y equivalente a 1.154 hectáreas; de los cuales, 18 predios han sido entregados de manera formal a través de los jueces promiscuos municipales, siendo habitadas actualmente 10 hectáreas, 101 personas beneficiadas, 62 familias han sido favorecidos de proyectos productivos y subsidios de vivienda (52 de ellas en fase de formulación y 10 con culminación total de sus fases).

Sentencias de restitución de tierras emitidas en el departamento de Sucre. Período 2013-2014

Sentencias Colosó durante 2013

- Predio "Campo Alegre 15" vereda Calle Larga, 8 de agosto.
- Predio "Campo Alegre 15" vereda Calle Larga,
- Sentencia predio "La Marsella Grupo 3", Corregimiento Bajo Don Juan, 30 de septiembre.
- Predio "La Marquesa Grupo 1", 4 de septiembre.

Sentencias Morroa (Sucre) durante 2013

- En Morroa, en total se emitieron 17 sentencias, los predios fueron:
- Predios "Pertenencia 1, 2, 3, 4", "Palenciano" y "Las Puyas", enero 17.
- Predio "Pertenencia Parcela 17" corregimiento de Cambimba, 1° de febrero.
- Predio "Pertenencia Parcela 7" corregimiento de Cambimba, 1° de febrero.
- Predio "Pertenencia Parcela 16" corregimiento de Cambimba, 14 de marzo.
- Predio "Pertenencia Parcela 10" corregimiento de Cambimba, 11 de abril.

- Predio "Pechilín" corregimiento Pechilín, 22 de abril.
- Predio "Pertenencia Parcela 18" corregimiento de Cambimba, 25 de abril.
- Predio "Pertenencia Parcela 9" corregimiento de Cambimba, 15 de mayo.
- Predio "Pertenencia Parcela 13" corregimiento de Cambimba, 15 de mayo.
- Predio "Parcela 8 Los Recuerdos" ubicado en el predio "La Bañadera", corregimiento de Cambimba, 15 de mayo.
- Predio "Pertenencia parcela 8" corregimiento de Cambimba, 16 de mayo.
- Predio "Pertenencia" corregimiento de Cambimba, 29 de mayo.
- Predio "Pertenencia Parcela 11" corregimiento de Cambimba, 30 de mayo.
- Predio "La Bañadera - Parcela 9", 30 de mayo.
- Predio "Capitolio" corregimiento de Cambimba, 18 de julio.

Sentencias Morroa (Sucre) durante 2014

- Predio "Parcela 29-Vela" municipio de Morroa (Sucre) 28 de enero de 2014.

Sentencias Ovejas (Sucre), durante el 2013

- Predios "El Porvenir", "El Palmar" y "Bajo de los Montes" – corregimiento de Flor del Monte, 20 de febrero.
- Predio "Capitolio Parcelas 30 y 31", "El Contento" – corregimiento Canutal, 16 de mayo.
- Predio "Capitolio Parcela 1" – vereda Canutal, 22 de mayo.
- Predio "Capitolio Parcelas 42" – corregimiento Canutal, 28 de mayo.
- Predio "Capitolio Parcelas 18 y 19" – corregimiento Canutal, correspondiente al 28 de mayo.
- Predio "Capitolio Parcela 40 y 41" - corregimiento Canutal, 13 de junio.
- Predio "Capitolio Parcela 5", 18 de junio.
- Predio "Capitolio Parcelas 27 y 37" corregimiento de Canutal, 20 de junio.
- Predio "Capitolio" corregimiento de Canutal, 18 de julio de 2013.
- Predio "Capitolio Parcelas 16-15-14-11-10" corregimiento de Canutal, 1° de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcela 8" corregimiento de Canutal, 1° de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcela 17" corregimiento de Canutal, 1° de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcela 6", 1° de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcelas 12 y 13", 13 de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcela 26" corregimiento de Canutal, 20 de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcela 33" corregimiento de Canutal, 27 de agosto de 2013.
- Predio "Capitolio Parcelas 23 y 28" corregimiento de Canutal, 31° de octubre de 2013.

2.5. Balance de la gestión de las políticas en materia de estabilización y consolidación socioeconómica

De las anteriores políticas públicas para la atención a la población desplazada, las que revisten un menor desempeño, y por ende, tienen una mayor gravedad para el restablecimiento de derechos, son aquellas relacionadas con la estabilización y consolidación socioeconómica, toda vez que los derechos que resultan transgredidos son de naturaleza prestacional, implicando la perpetuación de la crisis humanitaria en ámbitos esenciales de la existencia tales como (Vivienda, generación de ingresos, educación, empleo y salud); a esto se le suma la programación de horarios de atención, que no se compadecen con la gravedad del asunto en el ámbito territorial.

Principales problemas de gestión

A continuación se presentan los principales problemas de gestión de las políticas, que devienen en barreras de acceso.

Rotación de funcionarios

Para el período 2012-2014, en torno a la rotación de funcionarios responsables de la atención y coordinación del sistema (funcionarios de Enlaces de Víctimas y secretarios de gobierno), frente a lo observado en el período 2008-2011, se aprecia un avance, toda vez que se ha mantenido una estabilidad relativa en sus cargos, afectada solo en casos de licencias de maternidad (caso San Onofre en 2014). No obstante, el panorama no es homogéneo:

El municipio de Corozal mantiene la dinámica de relevos de secretarios de despacho, pero ha mantenido el funcionario de Enlace de Víctimas.

En los municipios de Coveñas y Tolú, hace aproximadamente dos años cambiaron a los enlaces, vale la pena anotar que el Secretario de Gobierno de Coveñas se ha mantenido y se cambió al segundo hace dos años.

En los municipios de Los Palmitos y Morroa se han mantenido enlaces y secretarios de Gobierno a lo largo del periodo.

En Sincelejo, el secretario de gobierno se mantuvo hasta mediados del 2014, y el enlace se ha mantenido durante todo el periodo.

Desconocimiento por parte de los funcionarios de los marcos de obligaciones territoriales

En materia de apropiación de los marcos jurídicos obligacionales a los entes territoriales, se puede afirmar categóricamente que conocen a grandes rasgos las responsabilidades que les incumben en materia de asistencia, atención y estabilización socioeconómica debido al acompañamiento técnico de las entidades del SNARIV, quienes coordinan actividades de promoción y divulgación de la Ley 1448 de 2001 y sus decretos reglamentarios y exhortos dirigidos por los organismos de control en los distintos componentes de la política pública.

Sin embargo, cuando se trata de aplicar las rutas y los procedimientos especiales contemplados en las normas de justicia transicional, requieren asesoría de los entes especializados en la materia.

Políticas públicas autónomas

Los programas sociales que se ejecutan desde los entes territoriales siguen respondiendo en la mayoría de los casos a la ejecución de la política nacional (programas Familias en su Tierra, Familias en Acción, 100 mil viviendas gratis y afiliación al régimen subsidiado), en donde incluso se presentan grandes cuellos de botella, en especial la política de Restitución de Tierras y de Retornos, toda vez que en las órdenes contenidas en las sentencias imponen obligaciones que requieren trámites administrativos y financieros complejos para su ejecución, en razón a que deben ser el resultado de procesos contractuales, por ejemplo, el mejoramiento de las vías.

Debilidad de las instancias territoriales de formulación y seguimiento a las políticas

Operativamente las instancias de concertación de la política pública están respondiendo a exigencias mediáticas que no requieren de mayor esfuerzo institucional para su resultado, tales como aprobación de planes de acción, socialización de programas especiales –por ejemplo, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)–, levantamiento de la prohibición de enajenación de predios protegidos, obtención de concepto de seguridad para darle viabilidad a la microfocalización en procesos de restitución de tierras (COLR), adopción de asistencia, prevención y protección (subcomités técnicos).

La mayor debilidad radica en el seguimiento a los planes de acción, toda vez que las actividades estratégicas contempladas para avanzar en la superación de la

vulnerabilidad socioeconómica de las víctimas no se están ejecutando con un enfoque transformador.

Es más, no se han creado todos los subcomités técnicos exigidos por la ley, como son el de enfoque diferencial Coordinación Nación-territorio (Sistema de Corresponsabilidad), Sistemas de Información, Atención y Asistencia, de Medidas de Rehabilitación, Reparación Colectiva, Indemnización Administrativa y Medidas de Satisfacción.

3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL PERÍODO 2012-2015

El plan de desarrollo del departamento de Sucre 2012-2015 fue adoptado mediante Ordenanza 066 acciones claras para dejar huellas”.

La revisión del Plan de Desarrollo del departamento de Sucre permite establecer que no hay un aparte que mencione a la población víctima de desplazamiento forzado, todo lo que tiene que ver con esta población se encuentra enmarcado en la palabra *Víctimas del conflicto armado*; en ese sentido, encontramos que en el numeral 9.1 EJE SOCIAL “SUCRE MODELO DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL” uno de los apartes que desarrolla es la COBERTURA DIFERENCIAL y allí se hace un relato sobre la situación de violencia que ha vivido el departamento y toda la normatividad expedida para atender las víctimas del conflicto armado, y habla del compromiso del g Gobierno territorial en materia de asistencia, protección, prevención y reparación integral a favor de este grupo poblacional.

3.1. Articulación a nivel departamental

En la página 221 se encuentra el listado de proyectos prioritarios 2012-2015, en este se puede evidenciar una serie de proyectos específicos dirigidos a esta población, como son:

1. Estímulos a procesos de legalización a familias desplazadas y vulnerables en el departamento de Sucre. Pág. 224.
2. La construcción del Centro Regional de Atención y Reparación a Víctimas. Pág. 225.
3. Formulación del Plan de Acción para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas con enfoque diferencial. Pág. 226.
4. Implementación del Plan Departamental de Retorno Voluntario de la Población Víctima de la Violencia. Pág. 227.

Aclarando que en el Plan Indicativo 2012-2015, en el eje de Seguridad, protección y convivencia ciudadana: “Sucre humanitario, seguro y pacífico” se encuentra plasmados los antes citados proyectos que serán ejecutados durante el cuatrienio.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 10. Plan indicativo de inversiones departamental. Período 2012-2015

| EJE | SECTOR | PROGRAMA | MEDIDA DE RESULTADO | NO. META PROD. | META PRODUCTO | GRUPOS POBLACIONALES | LÍNEA BASE 2011 | VALOR ESPERADO CUATRIENIO | META 2012 | META 2013 | META 2014 | META 2016 |
|--|---|---|---------------------|----------------|--|---------------------------------------|-----------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | Diversidad sexual | | 1 | Caracterizan la población LGBTI de los 26 municipios del departamento durante el cuatrienio. | LGBTI | 0 | 26 | 7 | 14 | 20 | 26 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | LGBTI | | 2 | Realizar 4 talleres sobre el respeto y garantías de la sexualidad diversa en el cuatrienio | LGBTI | 0 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | Participación y fortalecimiento institucional | | 3 | Elaborar y ejecutar un protocolo sostenible durante el cuatrienio | LGBTI | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | | | 4 | Realizar 4 talleres en artes y oficios durante el cuatrienio | LGBTI | 0 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | | | 1 | Conformar y operativizar 27 mesas de víctimas en el cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | | | 2 | Conformar y operativizar 27 Comités de Justicia Transicional mil cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | | | 3 | Crear y operativizar un centro regional de atención y reparación de víctimas en el cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | | | 4 | Formular y ejecutar el plan de acción para la atención asistencial, reparación integral a las víctimas durante el cuatrienio | Víctima de conflicto armado interno | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Fuente: Plan de desarrollo departamento de Sucre 2012-2015

Tabla 10. Plan indicativo de inversiones departamental. Período 2012-2015

| EJE | SECTOR | PROGRAMA | META DE RESULTADO | NO. META PROD. | META PRODUCTO | TOTAL 2012 | TOTAL 2013 | TOTAL 2014 | TOTAL 2015 | TOTAL 2012-2015 |
|--|---|---|-------------------|----------------|---|------------|------------|------------|------------|-----------------|
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | Diversidad sexual LGBTI | | 1 | Caracterizan la población LGBTI de los 26 municipios del departamento durante el cuatrienio. | \$30,0 | \$45,0 | \$51,0 | \$60,0 | \$186,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | Diversidad sexual LGBTI | | 2 | Realizar 4 talleres sobre el respeto y garantías de la sexualidad diversa en el cuatrienio | \$30,0 | \$27,0 | \$38,0 | \$43,0 | \$138,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | Diversidad sexual LGBTI | | 3 | Elaborar y ejecutar un protocolo sostenible durante el cuatrienio | \$0,0 | \$31,0 | \$34,0 | \$38,0 | \$103,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 6. DD. HH. y DIH. | | | 4 | Realizar 4 talleres en artes y oficios durante el cuatrienio | \$40,0 | \$36,0 | \$38,0 | \$4,0 | \$158,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Participación y fortalecimiento institucional | | 1 | Conformar y operativizar 27 mesas de víctimas en el cuatrienio | \$30,0 | \$35,0 | \$40,0 | \$45,0 | \$150,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Participación y fortalecimiento institucional | | 2 | Conformar y operativizar 27 Comités de Justicia Transicional mil cuatrienio | \$30,0 | \$35,0 | \$40,0 | \$45,0 | \$150,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Participación y fortalecimiento institucional | | 3 | Crear y operativizar un centro regional de atención y reparación de víctimas en el cuatrienio | \$50,0 | \$115,0 | \$70,0 | \$45,0 | \$280,0 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Participación y fortalecimiento institucional | | 4 | Formular y ejecutar el Plan de acción para la atención asistencial reparación integral a las víctimas durante el cuatrienio | \$50,0 | \$40,0 | \$110,0 | \$160,0 | \$360,0 |

Fuente: Plan de Desarrollo departamento de Sucre 2012-2015.

Tabla 10. Plan indicativo de inversiones departamental. Período 2012-2015

| EJE | SECTOR | PROGRAMA | MEDIDA DE RESULTADO | NO. META PROD. | META PRODUCTO | GRUPOS POBLACIONALES | LÍNEA BASE 2011 | VALOR ESPERADO CUATRIENIO | META 2012 | META 2013 | META 2014 | META 2016 |
|--|---|--|---|----------------|--|---------------------------------------|-----------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Ayuda humanitaria, asistencia y reparación integral a las víctimas | | 1 | Apoyar a 4.276 hogares en su reparación individual y colectiva en el cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 4.276 | 1.069 | 2.138 | 3.207 | 4.276 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Prevención y protección a víctimas | | 2 | Fortalecer las instituciones del departamento encargada de la prevención y protección a víctimas en el cuatrienio | Servidores públicos | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Retorno y reubicación | Coag el 20% los hogares de víctimas del conflicto armado retornen a su tierra durante el cuatrienio | 0 | | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 12% | 3% | 6 | 9 | 12 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Retorno y reubicación | | 1 | Apoyar la formulación implementación de un Plan departamental del retorno en el departamento en el cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Retorno y reubicación | | 1 | Apoyarán 4.276 hogares en su retorno en el cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 300 | 4.276 | 1.294 | 2.288 | 3.282 | 4.276 |
| E. Seguridad, protección y convivencia ciudadana | 7. Asistencia, atención y reparación integral de víctimas | Retorno y reubicación | | 1 | Apoyar la implementación de alivio de pasivos a 360 predios restituidos con formalizadas a favor de víctimas en el departamento en el cuatrienio | Víctimas del conflicto armado interno | 0 | 360 | 90 | 180 | 270 | 360 |

Fuente: Plan de desarrollo departamento de Sucre 2012-2015.

Ahora bien, como estamos mirando la coordinación de las políticas territoriales (Plan de Desarrollo, PAT y PIU), abordaremos lo atinente al Plan de Acción Territorial departamental para la asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado 2012-2015, de Sucre.

En la introducción del Plan SE hacen un amplio relato sobre los componentes y ejes que se tendrán en cuenta o que se van trabajar; los componentes son: asistencia y atención, reparación integral, prevención y protección, verdad y justicia; por otro lado los ejes responden a los temas referentes a: registro de víctimas, Red Nacional de Información, Retorno y Reubicaciones, articulación nación-territorio y lineamiento de participación, las cuales se ven reflejadas en las siguientes matrices:

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 11. Matriz de programas en Prevención y Protección

| COMPONENTE | SUBCOMPONENTES | PROGRAMAS Y PROYECTOS | ACCIONES | INDICADORES | COSTOS | FUENTES DE FINANCIACIÓN | RESPONSABLES | |
|-------------------------|---|--|---|-------------|----------------------------|-------------------------|------------------------|--|
| Prevención y protección | Caracterización de la población víctima en el departamento de Sucre | Proyecto de estudio análisis, por medio del cual se puedan recoger y clasificar todos los insumos del departamento de Sucre, que pueda tener como resultado la dinámica subregional y la evolución del conflicto y los factores de riesgo. | Revisión de los planes municipales para determinar en qué programas y proyectos se requiere a dictar el principio y su civil subsidiaridad. | | Año 2012 50.000.000.000 | Regalías | Secretaría de Gobierno | |
| | | Identificar la población de víctimas por hechos victimizantes, edad, sexo y grupo étnico. | Crear el observatorio departamental de DD HH y DIH, para hacer seguimiento a todas las violaciones producidas en el departamento de Sucre. | | | | | |
| | Prevención temprana | Identificar las necesidades de la población. | Identificar la oferta institucional. | | | | | |
| | | Hacer seguimiento a todas las notas y alertas tempranas hechas por la defensoría del pueblo, en cuanto a las violaciones de DD. HH. Y DIH | | | | | | |
| | | | Realizar intercambio de experiencias con otros observatorios de Colombia. | | | | | |
| | | Dotar de recursos técnicos, tecnológicos y humanos al laboratorio. | | | | | | |
| | | Estrategia de la difusión en la información recolectada por el laboratorio y validación en la misma por el CTJT. | | | | | | |
| | Prevención urgente | Socializar el plan de prevención y contingencia, establecer el marco de actuación para enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto. | Operativización de la mesa territorial en prevención como espacio de articulación. | | | | | |

Fuente: PAT Sincelajo.

Tabla 12. Matriz de programas en atención y asistencia

| COMPONENTE | SUBCOMPONENTES | PROGRAMAS Y PROYECTOS | ACCIONES | INDICADORES | COSTOS | FUENTES DE FINANCIACIÓN | RESPONSABLES |
|-----------------------|---|--|--|---|--------|-------------------------|--|
| Atención y asistencia | Ayuda humanitaria | Identificar las necesidades, en cuanto ayuda humanitaria de los municipios que no la puedan cumplir, de acuerdo al principio de subsidiaridad. | Articular la oferta institucional, con el ICBF y los municipios. | | | | |
| | Asistencia | | | | | | |
| | Salud | PAPSIV ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD CON ENFOQUE PSICOSOCIAL plan de salvaguarda de acciones en salud a la etnia zenú. Servicios amigables. Alepy. Adolescentes VIH PAI Personas mayores | ELABORAR PROTOCOLO DE ATENCIÓN SOCIALIZACIÓN DEL MISMO | | | | Secretaría de Gobierno Secretaría de Salud Departamental Ministerio de Protección Social |
| | Educación | Convenios con universidades para víctimas y quieran profesionalizarse | | | | | |
| | Asistencia funeraria | | | | | | |
| | Vivienda Identidad Alimentación Reunificación familiar Generación de ingresos | Proyecto de vivienda para las víctimas de Betulia. Reagrupar los proyectos productivos de todos los municipios del departamento para hacer un banco de proyectos y presentarlos al comité y territorial de justicia transicional. | Proyectos productivos presentados por los municipios | Cuántas familias beneficiadas con el proyecto de vivienda | | | Regalías Municipio de Betulia |

Fuente: PAT Sincelajo.

Tabla 13. Matriz programas en reparación integral

| COMPONENTE | SUBCOMPONENTES | PROGRAMAS Y PROYECTOS | ACCIONES | INDICADORES | COSTOS | FUENTES DE FINANCIACIÓN | RESPONSABLES |
|---------------------|---|---|--|---|--|-------------------------|---------------------|
| Reparación integral | Medidas de restitución | | | | | | |
| | Colectiva | Proyecto piloto de libertad | | | | | |
| | Individual | | | | | | |
| | Indemnización | | | | | | |
| | Rehabilitación de medidas de satisfacción | Garantía que no repetición Medidas de reparación colectiva en el corregimiento de Labarces en el municipio de San Onofre. Preparación colectiva a las víctimas de corregimiento de Pichilín, corregimiento de Morroa. | Adecuación de la escuela de Labarces. Impulso al proyecto de creación de dos grados de bachillerato para tenerlo. Construcción de dos aulas escolares y centro educativo de Pichilín, para la ampliación de esta, el funcionamiento de una ludoteca donada por proyecto ICEP (Diócesis de Sincelajo). | Iniciación del proyecto con reuniones con la comunidad. | Aulas que permitan terminar con los grados décimo, once. Instalación de redes eléctricas, adecuación de vías. | | Sistema de regalías |

Fuente: PAT Sincelajo.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Tabla 14. Matriz programas en verdad y justicia

| COMPONENTE | SUBCOMPONENTES | PROGRAMAS Y PROYECTOS | ACCIONES | INDICADORES | COSTOS | FUENTES DE FINANCIACIÓN | RESPONSABLES |
|-------------------|---|-----------------------|----------|-------------|--------|-------------------------|--------------|
| Verdad y justicia | Enfoque diferencial en la investigación de los hechos | | | | | | |
| | Reclutamiento ilícito | | | | | | |
| | Reconstrucción de la memoria histórica | | | | | | |

Fuente: PAT Sincelejo.

Haciendo la revisión a las dos herramientas de planeación, el Plan Departamental de Desarrollo y el Plan de Acción Territorial, encontramos que de forma general parece haber correlación o articulación, pero cuando vamos a lo específico de los proyectos, se hacen visibles las diferencias; por ejemplo, el proyecto priorizado en el plan de desarrollo sobre la construcción de un centro regional de atención a víctimas no se tuvo en cuenta en el PAT, que debería estar contemplado en el componente de asistencia y atención.

En lo que tiene que ver con el PIU, solo lo mencionan en el diagnóstico del componente de prevención y protección (página 42), como un documento que suministra alguna información, pero no encontramos un desarrollo de este instrumento.

3.2. Estructura de políticas a nivel municipal

a) Municipio de Sincelejo

El Plan de Desarrollo del municipio de Sincelejo es adoptado mediante Acuerdo 086 de mayo de 2012. "Un Alto Compromiso", en la página 40, hace referencia a la población desplazada, mostrando estadísticas de población recibida y expulsada en la Tabla 2 correspondiente a estadísticas poblacionales, más adelante en la página 230.

En el numeral 2.9 en el aparte *Poblaciones en situación de desplazamiento forzado*, ahí hace un diagnóstico de manera histórica y reciente sobre cuál ha sido el comportamiento de la dinámica del conflicto armado en el municipio, y hace una amplia caracterización de esta población tanto en la zona urbana como rural; todo lo referente a esta población lo desarrolla de la página 230 a la 242, dejando claro que esta población requiere de especial atención y protección, estableciendo unas políticas de atención (2.9.1), unos objetivos (2.9.2), unas metas (2.9.3) y unas estrategias (2.9.4); en el Anexo 2, ubicado en la página 392, encontramos la matriz plurianual de inversiones clasificada por ejes y programas; la inversión proyectada para la población desplazada la encontramos en el eje estratégico *Ciudad con equidad social*, con partidas asignadas para cada año del cuatrienio.

Tabla 15. Matriz plurianual de inversiones

| | GRUPO 1 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----|--|--------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1 | Funcionamiento | 20.377.000.000,00 | 20.988.310.000,00 | 21.617.959.300,00 | 22.266.498.079,00 | 85.249.767.379,00 |
| 2 | Concejo | 698.396.002,26 | 712.363.922,31 | 726.611.200,75 | 741.143.424,77 | 2.878.514.550,08 |
| 3 | Personería | 180.250.000,00 | 183.855.000,00 | 187.532.100,00 | 19.128.274,20 | 74.291.964.200,00 |
| 4 | Deuda financiera | 4.315.271.556,43 | 5.518.408.412,90 | 5.141.698.599,08 | 4.884.935.421,75 | 19.860.313.990,16 |
| 31 | PROGRAMA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL | 914.000.000,00 | 760.000.000,00 | 325.000.000,00 | 33.000.000.000,00 | 2.329.000.000,00 |
| 33 | PROGRAMA DE AMOBLAMIENTO Y EQUIPAMIENTO URBANO | 2.225.024.000,00 | 11.836.000.000,00 | 7.550.000.000,00 | 6.050.000.000,00 | 27.661.024.000,00 |
| 35 | PROGRAMA ESPACIO PÚBLICO | 2.010.000.000,00 | 560.000.000,00 | 260.000.000,00 | 260.000.000,00 | 3.090.000.000,00 |
| 14 | PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO CON INCLUSIÓN SOCIAL | 910.000.000,00 | 1.020.000.000,00 | 970.000.000,00 | 970.000.000,00 | 3.870.000.000,00 |
| 28 | PROGRAMA POR UN SINCELEJO SIN HAMBRE - BANCO DE ALIMENTOS | 16.500.000,00 | 1.755.000.000,00 | 305.000.000,00 | 255.000.000,00 | 2.480.000.000,00 |
| 29 | PROGRAMA VIVIENDA DIGNA Y HÁBITAT CON SENTIDO SOCIAL | 30.396.619.708,50 | 25.165.189.817,50 | 25.172.189.817,50 | 25.165.189.817,50 | 105.899.189.161,00 |
| 32 | PROGRAMA CIUDADES AMABLES | 21.177.641.147,38 | 74.728.108.250,90 | 69.078.522.579,06 | | 164.984.271.977,33 |
| 9 | POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO | 963.000.000,00 | 963.000.000,00 | 1.063.000.000,00 | 1.063.000.000,00 | 4.052.000.000,00 |
| 21 | PROGRAMA GESTIÓN DE RIESGOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRE | 365.045.952,00 | 6.630.000,00 | 36.300.000,00 | 36.300.000,00 | 503.945.952,00 |
| 22 | PROGRAMA INFANCIA Y ADOLESCENCIA - LEY 1098 | 100.000.000,00 | 100.000.000,00 | 100.000.000,00 | 100.000.000,00 | 400.000.000,00 |
| 15 | PROGRAMA DE MUJER FAMILIA (IGUALDAD DE GÉNERO) | 30.000.000,00 | 384.000.000,00 | 402.000.000,00 | 339.000.000,00 | 1.155.000.000,00 |
| 19 | PROGRAMA DE REINSERCIÓN | 35.000.000,00 | 35.000.000,00 | 35.000.000,00 | 35.000.000,00 | 140.000.000,00 |
| 24 | PROGRAMA JUVENTUD | 20.000.000,00 | 80.000.000,00 | 400.000.000,00 | 40.000.000,00 | 180.000.000,00 |
| 26 | PROGRAMA PARA DISCAPACITADOS | 30.000.000,00 | 72.000.000,00 | 90.000.000,00 | 70.000.000,00 | 262.000.000,00 |
| 17 | PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS (DD. HH.) Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH) | 310.650.000,00 | 328.000.000,00 | 307.000.000,00 | 304.000.000,00 | 1.249.650.000,00 |
| 10 | PROGRAMA AFROCOLOMBIANOS | 62.000.000,00 | 70.000.000,00 | 70.000.000,00 | 70.000.000,00 | 272.000.000,00 |
| 15 | PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA | 5.000.000,00 | 5.000.000,00 | 5.000.000,00 | 5.000.000,00 | 20.000.000,00 |
| 8 | PROGRAMA TURISMO | 295.000.000,00 | 2.661.000.000,00 | 2.801.000.000,00 | 1.420.000.000,00 | 7.177.000.000,00 |
| 5 | PROGRAMA AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE | 939.000.000,00 | 1.694.000.000,00 | 1.875.000.000,00 | 2.116.000.000,00 | 6.624.000.000,00 |
| 7 | PROGRAMA INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD | | 2.050.000.000,00 | | | 2.050.000.000,00 |
| | TOTAL PROGRAMAS GRUPO 1 | 86.523.898.366,57 | 151.735.535.403,61 | 138.158.813.596,39 | 66.712.349.485,01 | 443.130.596.851,58 |
| 1 | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN | 22.855.486.992,57 | 24.474.349.977,12 | 28.293.786.877,90 | 31.147.699.742,33 | 106.871.323.589,92 |
| 9 | REGALÍAS | 7.996.466.058,00 | 6.437.339.564,13 | 6.630.459.751,06 | 5.463.498.834,87 | 26.527.764.208,06 |
| 12 | S.G.P. PROPÓSITO GENERAL LIBRE INVERSIÓN | 4.845.681.185,50 | 4.991.051.620,55 | 5.140.783.169,17 | 5.295.006.664,24 | 20.272.522.638,96 |
| | INVERSIÓN PROPIA LOTE | | 4.560.000.000,00 | | | 4.560.000.000,00 |
| | SOBRETASA AL DEPORTE 2% | 1.494.000.000,00 | 1.538.820.000,00 | 1.584.984.600,00 | 1.632.534.138,00 | 6.250.338.138,00 |
| | SOB. GASOLINA - TRANSFERENCIAS | 1.553.000.000,00 | 1.599.590.000,00 | 1.647.577.700,00 | 1.697.005.031,00 | 6.497.172.731,00 |
| | CRÉDITO | 2.594.194.582,20 | 12.981.421.653,02 | 11.013.944.341,83 | | 26.589.560.577,06 |
| 25 | COFINANCIACIONES | 44.785.069.548,80 | 96.652.962.588,78 | 75.828.692.413,50 | 28.295.189.817,50 | 245.561.914.368,58 |
| | TOTAL FUENTES GRUPO 1 | 86.223.898.366,57 | 153.235.535.403,61 | 130.140.228.853,46 | 73.560.934.227,94 | 443.130.696.951,58 |

Fuente: Plan de Desarrollo de Sincelejo.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

De lo anterior podemos decir que en Plan de Desarrollo del municipio de Sincelejo primero se habla de población desplazada; segundo, dedica un amplio espacio a esta población, se evidencia asignación presupuestal para la implementación de programas y proyectos específicos para la atención a la población desplazada y no hace referencia a la expresión en toda la planificación; en cuanto al PIU, no hay un desarrollo de este instrumento.

Abordaremos ahora el Plan de acción territorial para la atención a la población víctima asentada en el municipio de Sincelejo. En el aparte A numeral 3 se hace un relato amplio sobre los hechos victimizantes y la caracterización de las víctimas, abordando la parte histórica del conflicto, señalando los actos de violencia que se dieron en el municipio y actores que hicieron presencia; caracterización esta que se refleja en el PIU formulado en el año 2011, señalando "Es de anotar que el Plan Integral Único de Atención Integral a la Población Desplazada del Municipio de Sincelejo (2011) trae una completa caracterización de la población desplazada de nuestro municipio. Por ser parte integrante del presente plan de acción, necesariamente deberá tenerse este componente del PIU como esencial para la caracterización de la población víctima del municipio de Sincelejo, es especial partiendo del reconocimiento de que si bien el desplazamiento forzado no es la única forma de victimización presente en la ciudad, sí constituye la más recurrente y vulnerable de todas ellas".

En el mismo aparte A, numeral 4, traza líneas estratégicas de los planes de acción territorial, las cuales responden a la prevención, atención, asistencia, protección y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno, reparación Integral y desarrollo, y coordinación institucional en cada una de las matrices donde plasman el desarrollo de cada eje; encontramos igualmente los diferentes proyectos, necesidades, actividades, metas, presupuestos, resultados, responsables, etc.

La alcaldía de Sincelejo reporta en el Plan operativo anual de inversiones una asignación presupuestal para la atención a la población desplazada, para el año 2012: \$6.539.000 para la atención inmediata mediante caja menor y para proyecto de atención integral a víctimas por \$740.000.000, 2013: \$550.000.000 y 2014, \$450.000.000; informa además, mediante oficio de fecha julio 15 de 2014 que fuera de los recursos propios recibió otras asignaciones para la atención a víctimas mediante convenio de apoyo de subsidiaridad para ayuda inmediata de la UARIV, para 142 familias, igualmente indica que para el año 2012 atendió 112 familias. Para el año 2013, 94 familias mediante ayuda urgencia, para el año 2014, 23 familias de la anterior información podemos deducir que aunque en el PAT no reporta un número aproximado para atender, el reportado es bajo para el

número de personas que se acercan al punto de atención a solicitar ayuda de urgencia por estar en alta vulnerabilidad.

a) Municipio de Ovejas

En la presentación del Plan de Desarrollo del municipio de Ovejas en la parte preliminar contempla: "El Plan de desarrollo municipal Confianza y Compromiso Social, está diseñado para resolver, solventar y disipar los grandes problemas que en estos momentos aquejan al municipio de Ovejas, donde se están proponiendo cambios estructurales en la administración pública. Nuestro plan de desarrollo está buscando promover el bienestar general de la población, fortalecer la democracia participativa y constituir un documento que guíe a la población de Ovejas en el próximo cuatrienio al desarrollo integral de toda la población menos favorecida"; en el numeral 6, en el eje inclusión social y reconciliación de la población, en el numeral 6.4, se desarrolla todo lo relacionado con la atención y reparación de la población víctima, relacionando en este aparte todos los componentes de atención, como son el de prevención, asistencia y atención y reparación, en el numeral 6.4.1.

Se hace un análisis de la atención y reparación integral a las víctimas de la violencia, indicando caracterización de la población que se recibió como la que fue expulsada, además, deja claro que para atender a la población víctima "el municipio hará uso de todos los mecanismos de coordinación dispuestos por la normatividad, con el fin de garantizar el más óptimo uso de los recursos, procurando la protección de las víctimas y el restablecimiento de sus derechos. La ejecución y puesta en marcha de cada programa y proyecto requerirá de un presupuesto diferenciado en donde se refleje el esfuerzo fiscal que garantice recursos suficientes para atender a la población víctima, teniendo en cuenta los sujetos de especial protección constitucional"; menciona el PIU para decir esto "Plan Único de Atención a Población Desplazada La implementación del PIU en Ovejas no ha mostrado resultados concretos y tangibles. Además se carece de una línea base real para el diseño de políticas públicas a nivel local tendientes al mejoramiento de las condiciones de este grupo poblacional".

En los diferentes componentes de la política pública se evidencia la gestión que va a hacer el municipio para garantizar la atención en cada uno de ellos, pero no se observa con claridad programas y proyectos dirigidos a la población víctima.

En cuanto al Plan de Acción Territorial, al igual que el del municipio de Sincelejo tiene la misma estructura, debido a que la UARIV actúa como asesor en la formulación de los mismos; encontramos en el numeral 3, una amplia descripción sobre la situación de

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

violencia a la que se enfrentó, hechos victimizantes y caracterización de los mismos, hace mención sobre la caracterización hecha a la población desplazada realizada por Colombia Responde.

En el numeral se encuentran relacionadas las líneas estratégicas de atención en cuanto a prevención y protección, atención, asistencia, reparación integral y desarrollo, y coordinación institucional.

En cuanto al PIU, lo relaciona en el numeral 5.1 como anexo principal, pero al igual del PAT, no se encuentra desarrollado, sino que se refiere a él como “El Plan Integral Único de Prevención y Atención a la Población Desplazada del Municipio de Ovejas hace parte integral del presente plan de acción, en tanto instrumento especial de aplicación de la política pública de atención a la población víctima del desplazamiento forzado. Por lo tanto, se incorpora como anexo principal, de acuerdo con los artículos 60 de la Ley 1448 de 2011 y 254 del Decreto 4800 de 2011, parágrafo 2º” en el aparte B. *Marco de acción* numeral 1, encontramos el Propósito Superior del Plan de Acción “Garantizar la dignidad humana y el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno residentes en el municipio de Ovejas, generando condiciones para el restablecimiento pleno de la confianza institucional y la recuperación del tejido social, con el fin último de favorecer la construcción de escenarios de paz y de reconciliación nacional”; en ese sentido, se formula la planeación estratégica, y en cada una de las matrices donde se plasma el desarrollo de cada eje, encontramos los diferentes proyectos, necesidades, actividades, metas, presupuestos resultados, responsables, etc.

Aquí no podemos hacer el ejercicio sobre si hay una coordinación entre las dos herramientas, puesto que en plan de desarrollo no encontramos enunciados programas y proyectos, pero sí guardan relación en cuanto a los objetivos sobre la atención a la población desplazada y víctimas, y las acciones plasmadas en el PAT.

En el departamento de Sucre, en general, todos los planes de desarrollo han tenido incluido presupuesto para la atención a la población víctimas del conflicto armado, y todos los 26 municipios –más el del departamento– tienen formulado sus planes de acción territoriales, como se muestra en el consolidado siguiente, a enero 2014.

Tabla 16. Consolidado Plan de Acción Territorial (PAT) de los municipios de Sucre del período 2012-2014. Fecha de actualización: enero 2014

| MUNICIPIO | PAT FORMULADO | FECHA REPORTE / ENTREGA | APROBADO (ACTO ADMINISTRATIVO) | MATRIZ PAT (+) | NÚMERO Y FECHA ACTO ADMINISTRATIVO DE ADOPCIÓN PAT | FECHA REPORTE / ENTREGA | FECHA. ACTA SOCIALIZACIÓN / APROBACIÓN CJT | | | MUNICIPIOS QUE HAN REPORTADO INFORMACIÓN SOBRE AJUSTES AL PAT (EN SESIÓN DEL CJT) |
|---------------------|---------------|-------------------------|--------------------------------|----------------|--|-------------------------|--|------------|---|---|
| BUENAVISTA | SÍ | 11/12/2012 | SÍ | X | 136 de 14/12/2012 | 07/02/2013 | 003 de 18/12/2012 | 07/02/2013 | Actualización: 13/06/2013 | |
| CAIMITO | SÍ | 06/12/2012 | SÍ | X | 308 de 23/11/2012 | 18/01/2013 | 002 de 19/11/2012 | No | | |
| CHALÁN | SÍ | 16/01/2013 | SÍ | SÍ | 263 de 26/12/2012 | 01/02/2013 | 002 de 19/12/2012 003 de 10/01/2013 | 01/02/2013 | 14/12/2012 - borrador PAT / 21/01/2013 final con ajustes | 20 febrero de 2014 |
| COLOSO | SÍ | 18/12/2012 | SÍ | X | 095 de 27/12/2012 | 11/02/2013 | 004 de 27/12/2012 | 01/02/2013 | | |
| COROZAL | SÍ | 12/04/2013 | SÍ | X | 050 de 18/04/2013 | 24/10/2013 | 001 de 12/04/2013 | 24/10/2013 | 17/01/2013 - borrador PAT | |
| COVEÑAS | SÍ | 05/02/2013 | SÍ | NO | 146 de 21/12/2012 | 05/02/2013 | 022 de 20/12/2012 | 05/02/2013 | 07/11/2012 - borrador PAT | 5 junio de 2014 |
| EL ROBLE | SÍ | 15/08/2013 | SÍ | SI | 019 de 01/02/2013 | 14/02/2013 | No reporta | No | 17/12/2012 - borrador PAT | 15 agosto de 2013 |
| GALERAS | SÍ | 17/01/2013 | SÍ | NO | 120 de 06/12/2012 | 17/01/2013 | 004 de 05/12/2012 | 17/01/2013 | | |
| GOBERNACIÓN | SÍ | 21/01/2013 | SÍ | NO | 0159 de 22/02/2013 | 11/03/2014 | 14/12/2012 | 21/01/2013 | | |
| GUARANDÁ | SÍ | 12/02/2013 | SÍ | X | 0258 de 26/12/2012 | 12/02/2013 | No reporta | No reporta | | |
| LA UNIÓN | SÍ | 14/12/2012 | SÍ | NO | 142 de 18/12/2012 | 04/02/2013 | 05 de 14/12/2012 | 14/12/2012 | | |
| LOS PALMITOS | SÍ | 22/12/2012 | SÍ | SI | 340 de 20/12/2012 | 22/12/2012 | 005 de 17/12/2012 | No | 29/11/2012 - borrador PAT | |
| MAJAGUAL | SÍ | 22/01/2013 | SÍ | NO | 193 de 14/12/2012 | 22/01/2013 | 002 de 14/12/2012 | no reporta | | |
| MORROA | SÍ | 15/01/2013 | SÍ | NO | 159 de 12/12/2012 | 15/01/2013 | 02 de 11/12/2012 | 15/01/2013 | 14/12/2012 - borrador PAT | |
| OVEJAS | SÍ | 19/12/2012 | SÍ | X | 0156 de 21/12/2012 | 17/01/2013 | 010 de 21/12/2012 | 17/01/2013 | 14/12/2012 - borrador PAT | 27 agosto de 2014 |
| PALMITO | SÍ | 21/01/2013 | SÍ | SÍ | 088 de 18/12/2012 | 21/01/2013 | No reporta | No reporta | 26/12/2012 fue entregado a la gobernación | |
| SAMPUÉS | SÍ | 05/12/2012 | SÍ | X | 228 de 19/11/2012 | 16/01/2013 | 002 de 15/11/2012 | 16/01/2013 | 23/11/2012 - borrador PAT | 22 agosto de 2014 |
| SAN BENITO ABAD | SÍ | 08/01/2013 | SÍ | X | 180 de 27/12/2012 | 07/02/2013 | 002 de 27/12/2012 | 07/02/2013 | 20/12/2012 - borrador PAT | 16 septiembre de 2014 |
| SAN JUAN DE BETULIA | SÍ | 05/02/2013 | SÍ | X | 031 de 25/04/2013 | 16/10/2013 | 17/04/2013 | 16/10/2013 | 05/02/2013 - borrador PAT | |
| SAN LUIS DE SINCE | SÍ | 05/12/2012 | No reporta | SÍ | No reporta | No | 20/11/2012 | 05/12/2012 | 16/11/2012 - borrador PAT | |
| SAN MARCOS | SÍ | 01/02/2013 | SÍ | X | 009 de 04/02/2013 | 09/02/2013 | 02 de 13/12/2012 | No reporta | 15/11/2012 - borrador PAT | |
| SAN ONOFRE | SÍ | 15/01/2013 | SÍ | X | 036 de 26/12/2012 | 15/01/2013 | 002 de 26/12/2012 | 15/01/2013 | 14/12/2012 - borrador PAT | 20 noviembre de 2013 |
| SAN PEDRO | SÍ | 01/02/2013 | SÍ | X | 289 de 07/12/2012 | 01/02/2013 | 03 de 04/12/2012 | 01/02/2013 | 13/11/2012 - borrador PAT | 11 agosto de 2014 |
| SANTIAGO DE TOLÚ | SÍ | 12/02/2013 | SÍ | X | 0013 de 10/01/2013 | 01/02/2013 | 003 de 20/12/2012 | 07/03/2013 | | |
| SINCELEJO | SÍ | 12/12/2012 | No reporta | SÍ | No reporta | No | 12/12/2012 | 05/02/2013 | 07/11/2012 - borrador PAT | |
| SUCRE | SÍ | 12/02/2013 | No reporta | X | No reporta | No | 14/02/2013 | 06/03/2013 | | |
| TOLÚ VIEJO | SÍ | 16/01/2013 | SÍ | X | 249 de 21/12/2012 | 16/01/2013 | 20/12/2012 | No reporta | | |

Fuente: UARIV.

4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

La incidencia de las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado en el departamento de Sucre en materia de participación, se limita a suministrar información para la caracterización del PAT a los operadores de recursos contratadas por los entes territoriales para ese propósito, elaboración de propuestas para el diseño del protocolo de participación efectiva, asistencia a los espacios representativos (Comité de justicia transicional y subcomités técnicos existentes), así como a las convocatorias de las mesas de participación municipales y departamentales, sin que sus acciones se traduzcan en insumo indispensables para el diseño y ejecución de la política pública local.

4.1. Dinámica de la participación de las Organizaciones de Víctimas del Departamento

Para el departamento de Sucre se encuentran varias organizaciones de víctimas inscritas en la Defensoría del Pueblo con los ocho (8) cupos completos para las víctimas de desplazamiento forzado.

En el año 2012, se inscribieron cinco (5) Organizaciones de Víctimas y doce (12) Organizaciones Defensoras de Víctimas; y en el año 2013, se inscribieron solo dos (2) Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV), para un total de diez y nueve (19), las cuales incorporaban 41 organizaciones, estas son:

Tabla 17. Organizaciones que hacen parte de la Mesa Departamental de Fortalecimiento de OPD de Sucre 2013

| ORGANIZACIÓN | MUNICIPIO |
|--|--------------|
| Comité de Desplazados de Buenavista | Buenavista |
| AMUDESCOR | Corozal |
| La Estrella | |
| Amor y Paz | |
| Asociación Comunitaria Desplazados de Buenos Aires (Asobuenos Aires) | Los Palmitos |
| Asociación Comunitaria de Población Desplazada por la Violencia Corregimiento El Piñal (ASODAPI) | Majagual |
| Asociación Desplazados de Majagual (ASODESMAJ) | |
| ADEPROMOR | Morroa |
| ADEPROMOR | |
| Asociación desplazados de Canulito | Ovejas |
| ASOAGRIFLOR | |
| Asociación Desplazados de Canutal | |
| ASODEMO: Pablo Salcedo Almanza | |
| Asociación de Mujeres Cabeza de Hogar | |
| ASOPEDSAM | Sampué |
| Nuevo Amanecer | San Benito |
| Desplazados de Santiago Apóstol | San Marcos |
| ASODESAM | |
| Red de Mujeres Afrodesplazadas de San Onofre | San Onofre |
| ASOAGROPESAN | San Pedro |
| Comité Vivir Mejor | |
| Asociación Campos de Gloria | Sincé |
| Asociación Colombia Unida | Sincelejo |
| ADVICORSUC | |
| ASOPROAGROSAB | |
| FUNDAMA | |
| ASODAS | |
| ADEVCO | |
| Asociación de Desplazados La Esperanza | |
| SEDEPAZ | |
| ASODEPAZ | |
| ASMUDA | |
| CND | |
| ACOTABACO | |
| ASVIASBOL | |
| ASOMUDFAVIC | |
| APORTAPAZ | |
| ASOMOV | |
| El PORVENIR | |
| Asociación de Desplazados Isla del Coco | Sucre |
| Nueva Esperanza | Toluviejo |
| Total organizaciones asistentes MDFOPD | 41 |

Fuente: Acta de instalación de la Mesa departamental, día 18 de junio de 2013.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

La escogencia de los líderes obedece a procesos de selección democrática, que garantizan la transparencia por contar con el acompañamiento del Ministerio Público, razón por la cual los representantes de las organizaciones gozan de una legitimidad plena. Dejándolos en libertad para escoger autónomamente las modalidades de elección.

Las administraciones locales del departamento de Sucre y la departamental, no han realizado ejercicios de rendición pública de cuentas sobre la inversión de recursos destinados para la atención integral a víctimas.

4.2. Organizaciones de Víctimas (OV) inscritas 2014 municipios focalizados

La Ley 1448 de 2011 ha permitido potenciar las labores de interlocución de las organizaciones de víctimas, la mayor parte de ellas preexistentes a la mencionada ley.

En este sentido, es de resaltar que las organizaciones de víctimas han generado sus propios mecanismos para coordinar su agenda de trabajo ante las instancias gubernamentales, mediante una coordinación regional de organizaciones de víctimas, compuesta por:

Sincelejo: Asociación Cívica para el Desarrollo Integral de Villamady, Asociación Colombia Unida y Asociación de Vivienda Alto Botero.

Betulia: Asociación de Familias Desplazadas de San Juan de Betulia.

Corozal: Asociación Comunitaria Amor y Paz de Corozal, Asociación de Mujeres Independientes del San Pedro.

Galeras: Asociación de Desplazados Nuevo Amanecer de Galeras, Asociación de Desplazados Renacer de Galeras.

Chalan: Asociación de Familias Desplazadas del Municipio de Chalan, de Sincelejo.

San Marcos: Asociación de Desplazados del Municipio de San Marcos.

San Onofre: Empresa Comunitaria de Desplazados Buenos Aires de San Onofre.

San Antonio de Palmito: Asociación de Desplazados de San Antonio de Palmito.

La Coordinación fue conformada el día 28 de septiembre de 2012.

Por otra parte, en materia de organizaciones por municipios se observa el siguiente tejido de Organizaciones de Víctimas (OV) y de Organizaciones Defensoras de las Víctimas:

Sincé:

Asociación de Campesinos Desplazados Campos de Gloria, Asociación de Familias Víctimas de la Violencia "nueva vida", Asociación de Campesinos Desplazados "Unión Tiempo de Paz". Majagual: Asociación Unidos de La Mojana (Unimojana), Asociación Agrícola de Víctimas de Majagual, (Asoagrovicmaj) y la Organización Defensora de las Víctimas (ODV), LEHI auditores.

El Roble:

Asovíctimas, Asodelroble, Asovic y la Organización Defensora de las Víctimas (ODV) Aportapaz

Ovejas:

Asomidsan, Asoagricov, Asdechavela, Asovichengue, Junta de Acción Comunal Flor del Monte, Asociación de Desplazados de Almagra, Amo, Asociación de Retornados Nuevo Porvenir de San Francisco, Asociación Mentas y Manos Creativas, Asociación de Reubicados y Desplazados de Salitral, Asodemo, Acción Comunal Vereda El Flechal, Adeprove, Asopalprogreso, Asodespal, Asoagrifol, Nueva Esperanza, Asociación de Campesinos de La Europa, Asvida-Sic, Asociación de Campesinos Desplazados del Zapato de Pijiguay, Asociación de Cultivadores Desplazados Retornados de Salitral, Asociación de Desplazados de Pijiguay, Asociación de Desplazados de Canutal, Asociación de Desplazados de Canutalito, Asociación de Desplazados de La Peña, Asociación de Campesinos y Retornados del Corregimiento de Don Gabriel, Asociación de Desplazados en Retorno de la Finca Damasco, Asocares, Asociación de Productores Agrícolas Retornados de Canutal, Asociación Agrícola de Desplazados de San Rafael, Empresa Comunitaria San Rafael, Asodespa, Asociación de Cultivadores Paz y Esperanza del Corregimiento de Chengue, Parcialidad Indígena Zenú –Galapa, Cabildo Indígena San José de Almagra, Parcialidad Indígena Zenú– Vilu.

Organización Defensora de las Víctimas (ODV)

Junta de Acción Comunal La Peña, Fundación Renovación y Confianza, Acción Comunal de San Francisco, Cabildo Menor Indígena Almagra, Junta de Acción Comunal de Almagra, Asotaovejas, Amusa, Vadepazr.

Coveñas

Asociación de Desplazados de Coveñas Asodesco.

Coloso

Asodescol, La Unión.

Los Palmitos

ASODEVIDEPAL.

Toluviejo

Asomupiedra, Asociación de Mujeres Desplazadas de Los Altos, Fundepiedra, Asociación de Productores Desplazados de Caracol, ADET, Asopromicar, Organización Madres Comunitarias con Futuro, Adeces, ASoprovi, Veeduría de Adulto Mayores de Caracol, Fundepat, Asodema, Asociación Negrihuma O Afro de Macajan, Asocañito,

ODV: Aportapaz, Paz Caribe, Red de Víctimas Tejedoras de La Memoria.

Sincelejo

Aporta Paz, Asociación de Desplazados de junio, Asempaz, Asociación de Productores del Limón, Asociación de Vivienda Alto Botero, Red de Víctimas Tejedoras de la Memoria, Fundación Dame tu Mano Amiga Fundama, Asedespaz, Asoinvicom, Asociación de Mujeres Sembradoras de Paz, Sueños de Mujer, Asodesbol, Asodepro.

ODV: LEHJI Auditores y Consultores SAS, Asociación Campaña Colombiana Contra Minas, Fundación Ceprod, Fundación Franciscana Santo Tomás Moro.

Por último, la gestión del período 2012-2014 ha permitido establecer un avance en materia del fortalecimiento a las organizaciones de víctimas; en particular, se logró incorporar al departamento de Sucre \$220.000.000 millones de pesos en un proyecto por para el fortalecimiento de la OV, que involucra a los 26 municipios, el cual fue ejecutado por la Organización Internacional de Migraciones y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO EN SAN ANDRÉS Y SANTA CATALINA

Por: Luz Viana Christopher Britton

El departamento archipiélago se ubica en el mar Caribe suroccidental a 180 km de Centroamérica, a 400 km al suroeste de Jamaica y a 480 km de la costa continental colombiana. Con una extensión territorial que equivale a 44 km². Se encuentra conformado por tres islas mayores: San Andrés (capital), Vieja Providencia y Santa Catalina, una serie de cayos, bancos coralinos y atolones.

Dicho departamento fue declarado reserva de Biosfera Seaflores por el programa del Hombre y la Biosfera (MAB), de UNESCO en el 2000. Comprende extensos y variados ecosistemas representativos de la región, entre los que se destacan arrecifes y parches de coral, atolones, praderas marinas, manglares y bosques tropicales secos de transición. Las anteriores se encuentran desde los más primitivos (prístinos) hasta altamente deteriorados (Mow, 2001 y Aguilera y Tabet).

Seaflower posee una extensión de 300.000 km², representando más del 10% del área total del mar Caribe; sus arrecifes son considerados de los más grandes del hemisferio. Es la tercera reserva de biosfera más grande del planeta. En el archipiélago se distinguen ecosistemas¹⁹⁶ terrestres y acuáticos, los cuales a su vez pueden dividirse en ecosistemas de agua dulce y ecosistemas marinos.

Ecosistemas terrestres. El principal tipo de ecosistema terrestre del archipiélago es el bosque seco tropical, el cual cubría la totalidad de las islas mayores. Formado por árboles altos y numerosos arbustos y plantas menores, guarda una rica y diversa fauna, dentro de la cual se destacan numerosas aves e insectos. El bosque original está muy transformado por la acción humana, de tal manera que lo que hoy vemos solo se parece un poco, aunque sigue siendo un ecosistema muy productivo y diverso, pues muchas de las especies originales han sido reemplazadas con frutales como el tamarindo, los mangos, el árbol del pan o las naranjas. (Márquez¹⁹⁷, 2007).

196 Ecosistemas, conjuntos de organismos (plantas, animales, hongos y bacterias) que interactúan entre sí y con el medio físico (suelo, aire, agua) para generar y mantener la vida sobre la Tierra.

197 Doctor en Biología Marina, docente-pensionado de la Universidad Nacional-sede Caribe.

Ecosistema de agua dulce. Los principales ecosistemas de agua dulce de la isla son las lagunas como el Big Pond. En ellos la producción de alimento está a cargo del fitoplancton, un conjunto de organismos vegetales diminutos que sirven de alimento a otros organismos, esta vez animales, también muy pequeños: el zooplancton. También hay algunas plantas de mayor tamaño, unos y otros sirven de alimento a peces, tortugas, aves acuáticas y a una población de babillas (pequeños caimanes) que fueron introducidos no hace mucho a las islas (Márquez, 2007).

Ecosistemas marinos. Como es de esperar la mayor variedad de ecosistemas se presenta en el mar. Allí encontramos litorales o playas de arena y roca, manglares, praderas de pastos marinos y sobre todo corales. (Márquez, 2007).

1. DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EL DEBATE MIGRATORIO EN SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

Siguiendo con la descripción social del contexto, aunque se evidencia la presencia de las víctimas del desplazamiento forzado y población víctima, producto del conflicto armado, a diferencia del resto del país, en el departamento se manifiestan otras situaciones y conflictos propios de su característica de isla, entre las cuales están: tiene una reglamentación especial, es un territorio étnico, presenta ecosistemas diversos y frágiles, es una reserva de biosfera, presenta diversidad cultural¹⁹⁸, sobrepoblación, conflictos interculturales¹⁹⁹, baja conectividad, entre otras.

Antes de 1953 la población en San Andrés y Providencia era casi en su totalidad de "familias antiguas" o nativos raizales oriundos de los primeros pobladores de las Islas (Parson, 1964). Actualmente, dicha población asciende a más de 20.000 y la no raizal a 25.000, procedentes de la costa Atlántica, Bogotá, Cali y Líbano, llegando a convertirse los primeros en minoría dentro de su propia región (Dittman, 1992). La declaración de "puerto libre" por el presidente Gustavo Rojas Pinilla en 1953 fue una de las principales causas de la llegada masiva de los emigrantes, acto que a lo largo del tiempo ha causado cambios significativos en la dinámica social, cultural, económica, de los pobladores.

Las familias nativo raizales, aunque poseen características de la familia tradicional (patriarcal), de la familia premoderna²⁰⁰ y de la familia moderna²⁰¹, siguen reproduciéndose mayormente bajo el esquema de la familia tradicional convirtiéndose así en las familias representativas del nativo raizal de Saint Luis y Hill.

Los roles y tareas inscritas en las funciones familiares y asignadas a los diversos miembros de la familia nativa raizal están mediadas por la división sexual del trabajo (hombre y mujer), en donde a la mujer generalmente se le asignan las tareas de crianza, cuidado de los menores y miembros de la familia y la realización de las tareas

.....

198 Cabrera (1980).

199 Clemente (1993).

200 Lazos afectivos fuertes entre sus integrantes, residencia común de tres o más generaciones, redes familiares de apoyo temporal, menos responsabilidad social; los más sobresalientes son las relaciones jerárquicas donde el hombre es figura central y de poder, mientras la mujer y los hijos se encuentran subordinados a él.

201 Nuevas categorías familiares, ingreso de la mujer al mercado laboral, nuevos patrones de interacción entre cónyuges y padres e hijos, cambia la jefatura, la composición y relaciones intrafamiliares y pierde relevancia la autoridad centrada en el hombre.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

domésticas; sus roles aluden a la faceta reproductiva y de socialización. Al varón raizal se le asignan las tareas de cuidar y proteger, y sus roles son los de proveedor y jefe del hogar (Christopher, 2007).

La familia raizal presenta características fundamentales o propias, evidenciadas en unas particularidades socioculturales (entre las que se destaca el ser multilingües) y su dinámica familiar (la institución familiar se basa mayoritariamente en una formación religiosa de tipo protestante y una minoría católica); además, su dieta alimenticia se basa en alimentos marinos, panes y dulces elaborados en el seno familiar, y su folklor (bailes típicos, tradición oral, música) conlleva un sincretismo de elementos angloafrocaribeños (Christopher, 2007).

En el contexto local se presenta un abanico de normatividades que dan cuenta de la singularidad del departamento y de la acción de salvaguardia a su cultura ancestral e identidad y territorio. Para efectos de este documento nos concentraremos en la Ley 47 de 1993 y el Decreto 2762 de 1991.

La Ley 47 de 1993, por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del *departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, dispone dotar al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de un estatuto especial que le permita su desarrollo dentro del marco fijado por la Constitución, en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas.

El Decreto 2762 de 1991, *por el cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.

CONSIDERANDO:

Que el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina presenta un alto índice de densidad demográfica, con lo cual se ha dificultado el desarrollo de las comunidades humanas en las Islas;

Que están en peligro los recursos naturales y ambientales del archipiélago por lo que se hace necesario tomar medidas inmediatas para evitar daños irreversibles en el ecosistema y

Que el acelerado proceso migratorio al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es la causa principal del crecimiento de su población, por lo que se hace necesario adoptar medidas para regular el derecho de circulación y residencia en el territorio insular.

1.1. Tensión entre la atención al desplazamiento frente a las condiciones de habitabilidad del archipiélago

A diferencia del resto del país, donde se origina el desplazamiento forzado por diversas causas, convirtiendo a la nación en uno de los principales generadores de violencia y pobreza en América, en el departamento no se originan acciones violentas que conlleven a la expulsión masiva de personas del territorio; sin embargo, paradójicamente llegan en situación de vulnerabilidad, desplazados de diversas partes de Colombia (Chocó, Valle, Bucaramanga, Cundinamarca, Nariño), en su mayoría de la región Caribe específicamente del departamento de Sucre, Bolívar, Santa Marta, Córdoba, La Guajira (FUD 2013-2014). Convirtiendo al archipiélago en un territorio de recepción de víctimas del fenómeno del desplazamiento, las cuales llegan por ayuda de algún familiar, amigo o conocido que vive y/o está radicado en la isla (archivos Defensoría del Pueblo regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina)

Las causas que llevan a esta población a huir de su territorio y llegar a San Andrés son diversas, de las cuales enumeramos: desaparición forzada, violencia sociopolítica, conflicto armado, presencia de grupos paramilitares, presencia de grupos guerrilleros, amenazas, entre otras de las cuales el hostigamiento y la presencia de grupos de extrema derecha y de extrema izquierda son la principal causa de expulsión de las víctimas que llegan a San Andrés debido, a que a estos grupos los ven como objetivo militar, por ser líderes comunitarios o parientes y amigos de líderes que mueven la comunidad donde vivían, ubicándolos como una amenaza latente para su proceso militar.

Se detecta que las víctimas en el departamento aunque cobijadas por la Ley 1448 del 2011 y otras legislaciones de su competencia en relación a la protección de las víctimas, se encuentran bajo una doble vulneración de sus derechos, ya que al ser desplazados de su territorio no pueden ejercer el derecho al trabajo en la isla puesto que en el territorio hay una reglamentación especial que otorga a sus habitantes nativos y residentes que prueben su condición anterior, una documentación que los hace acreedores del derecho a poder transitar libremente en el territorio y, por ende, realizar todas las actividades propias de un ciudadano legal, en vista de lo anterior los desplazados por falta de este requisito se encuentran impedidos para ejercer cualquier actividad laboral.

**Tabla 1. Magnitud del desplazamiento forzado en el archipiélago.
Período antes de 1985 a 2013**

| VIGENCIA | PERSONAS EXPULSADAS | PERSONAS RECIBIDAS |
|---------------|---------------------|--------------------|
| Antes de 1985 | 3 | 1 |
| 1996 | 6 | 4 |
| 1998 | 6 | 6 |
| 1999 | 2 | 11 |
| 2002 | 13 | 15 |
| 2004 | 2 | 16 |
| 2006 | 4 | 19 |
| 2007 | 2 | 12 |
| 2009 | 1 | 5 |
| 2011 | 2 | 4 |
| 2012 | 4 | |
| 2013* | 1 | 10 |
| Total: | 46 | 103 |

Fuente: * Datos correspondientes a personas desplazadas reconocidas por la Sentencia C280 y Auto 119 de 2013

Fuente: Red Nacional de Información. Información consultada el 28 de abril de 2015. Información con corte al 1º de abril de 2015. Información disponible en <http://rni.unidadVictimas.gov.co/?q=node/107>; y para los datos de la Sentencia C-280 y Auto 119 de 2013, en <http://rni.unidadVictimas.gov.co/?q=node/107>

La Defensoría es el ente encargado de la protección de dicha población evitando la vulneración a sus derechos mediante la instauración de mecanismos legales para que los desplazados puedan estudiar, sea cobijada su salud, su recreación, entre otras.

Foto 1. Comunidad víctima del desplazamiento armado en el departamento y situación de residencia



Fuente: Luz Christopher Britton. Reunión Retorno y Reubicación con Víctimas del Desplazamiento y UARIV/2014.

La comunidad víctima del desplazamiento en el archipiélago manifiesta características diversas en relación a su situación socioeconómica y de residencia, de las cuales sobresalen cuatro grupos:

1. La comunidad desplazada con autorización de la **Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE)**, es decir, tiene tarjeta de circulación y residencia²⁰², lo que los acredita a circular por el departamento y al ejercicio de todos sus derechos sin restricción alguna.

Esta condición, en su gran mayoría, se le atribuye a su permanencia en el territorio desde la década de los noventa (90), con una permanencia por más de 20 años en algunos casos. En este tiempo el proceso de solicitud de la OCCRE no era tan rígido.

2. La comunidad desplazada sin permiso de la OCCRE, por ende, cuya característica es la de no contar con la condición de residente, encontrándose así en situación de irregularidad. Al igual que el primer grupo, esta categoría se le atribuye al tiempo de residencia en el territorio, con la diferencia de que la permanencia es más corta (aproximadamente entre diez años y/o un mes), donde al contrario del anterior caso, los mecanismos de control de residencia son severos y minuciosos.

Los condicionantes que prevalecen en este grupo poblacional son la incertidumbre e inestabilidad económica y habitacional. La población víctima del desplazamiento forzado en el Departamento pertenece a este grupo en una notable proporción.

202 Regulado por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) ubicada en la capital del Departamento: San Andrés Isla.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

3. El tercer grupo manifiesta unas particularidades inusuales, en tanto uno o varios de los miembros del grupo familiar posee la OCCRE y la otra parte de la familia no. Esta situación se presenta por distintos motivos como lo son los matrimonios interculturales, entrega de OCCRE mediante proceso de solicitud a uno de los conyugues o hijos, entre otras.

Se manifiesta una aparente estabilidad en relación a la residencia, pero inestabilidad emocional y laboral para la persona que no puede laborar en tanto depende en exclusiva de los recursos del proveedor(a) del hogar.

4. Población raizal desplazada. En el departamento la regional ha detectado mínimos casos de familias raizales en condición de desplazamiento. Se conocen otros casos, pero a nivel del continente Caribe colombiano. Este grupo es el menos representativo en el departamento, junto con el segundo grupo (comunidad sin permiso OCCRE).

Otra de las principales características de la población en situación de desplazamiento consiste en que mayoritariamente son mujeres las que llegan al departamento.

Al respecto, a noviembre de 2015, en las tres bases de datos que existen en el archipiélago²⁰³ se observa que la mayor de las personas en situación de desplazamiento son mayoritariamente mujeres que están en procesos de atención asistencia y reparación integral ante el gobierno local y nacional. Los datos de caracterización son:

Tabla 2. Género y desplazamiento - San Andrés isla

| FUENTE | RESPONSABLES | LÍNEA BASE | FEMENINO | MASCULINO |
|--|---------------------------------------|----------------------------------|----------|-----------|
| Defensoría regional San Andrés Providencia Santa Catalina. | Defensora Comunitaria y de Fronteras. | Informe de riesgo 001-14-2014 | 100 | 76 |

Fuente: Cuadro elaborado por Luz Christopher Britton. Defensora comunitaria y de fronteras con insumos de fuentes primarias y secundarias.

203 De las bases de datos, dos son de carácter institucional: Defensoría del Pueblo regional San Andrés Providencia Santa Catalina y Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y la tercera corresponde a la información que manejan la Organización de Víctimas (OV) ORGAVISAI, a cargo de la excoordinadora de la Mesa Efectivo de Participación de Víctimas Departamental, Fidelina Sarabia de La Hoz.

Tabla 3. Mujeres en situación de desplazamiento y ejercicio de los derechos a la participación - San Andrés Isla

| FUENTE | RESPONSABLES | INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN | LÍNEA BASE | FEM |
|--|--|--|-------------------------|--|
| Defensoría Regional San Andrés Providencia Santa Catalina. | Secretaria Técnica Mesa de Participación | Mesa de Participación efectiva Departamental | Conformación mayo-2015 | Coordinadora Elvira sossa |
| Defensoría Regional San Andrés Providencia Santa Catalina. | Secretaria Técnica Mesa de Participación | Mesa de Participación efectiva Departamental | Conformación mayo-2015 | Integrantes: HV Contra la Vida y la Libertad: Julia Amín Bello y Evelyn Maldonado Marengo HV violencia sexual: Martha Angulo Valencia HV desplazamiento forzado: Omaira de La Hoz, Elvira Sossa, Adalgiza Guzmán y Mery del Socorro Uribe Yepes Enf. Mujer: Gladis Brochero Ospino Enf. Adulto mayor: Rosalba Hernández Ruiz Enf. jóvenes: Fayzuly Fontalvo |
| Defensoría Regional San Andrés Providencia Santa Catalina. | Defensora Comunitaria y de Fronteras (Actualización OV marzo/2015) | OV ASVISAI | Actualización mayo-2015 | Presidenta Lideresa Fidelina Sarabia de la Hoz |
| Defensoría Regional San Andrés Providencia Santa Catalina. | Defensora Comunitaria y de Fronteras (Inscripción OV marzo/2015) | OV ORGAVISAI | Conformación mayo-2015 | Presidenta Elvira sossa |

Fuente: Cuadro elaborado por Luz Christopher Britton. Defensora comunitaria y de fronteras con insumos de fuentes primarias y secundarias.

En este orden, si bien las personas provienen de diversas regiones del país, la mayor parte de los desplazados son de departamentos del Caribe Colombiano.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Por otra parte, en materia de pertenencia **étnica** la mayor parte son de descendencia afro, situación que algunas no reconocen (Derecho Autorreconocimiento-OIT 169) ya sea por desconocimiento de su historia (Proceso de atención 2013-2015).

La siguiente tabla muestra los lugares de expulsión de las mujeres en situación de desplazamiento.

Tabla 4. Mujeres víctimas de desplazamiento y departamento de origen-San Andrés Isla

| FUENTE | PERIODO | LUGAR DE EXPULSIÓN CARIBE | LUGAR DE EXPULSIÓN RESTO PAÍS |
|---|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Defensoría regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina | Marzo-diciembre 2015 | La Paz-Cesar | Pueblo Rico-Risaralda |
| Responsables Defensora Comunitaria y de Fronteras | | Verruga-Sucre | Bete-Chocó |
| | | Rincón-Sucre | Acandí-Chocó |
| | | Fundación-Magdalena | Barrancabermeja-Santander |
| | | Guacamayal-Magdalena | Barrancabermeja-Santander |
| | | San José de Purgatorio-Magdalena | |
| | | Cartagena-Bolívar | Medellín-Antioquia |
| | | Bosques-Cartagena | Medellín-Antioquia |
| | | Carmen de Bolívar | Caucasia-Antioquia |
| | | Carmen de Bolívar | Andes-Antioquia |
| | | San Fernando-Cartagena | (desplazadas privadas de la libertad) |
| | | Montería-Córdoba | Florencia-Caquetá |
| | | Chino-Córdoba | Florencia-Caquetá |
| | | Nueva Lucía-Córdoba | Florencia-Caquetá |
| | | Planeta Rica-Córdoba | Florencia-Caquetá |
| | Pueblo Nuevo-Córdoba | Florencia-Caquetá | |
| Ponedero-Barranquilla | Venezuela | | |

Fuente: Cuadro elaborado por Luz Christopher Britton. Defensora Comunitaria y de Fronteras, con insumos de fuentes primarias y secundarias.

Rastreando las causa de invisibilidad de la población desplazada y víctima, en relación a las estadísticas oficiales, y posterior activación de las rutas institucionales de ayuda, se devela que si bien es cierto la institucionalidad estatal ha sido renuente al trabajo funcional y en red, la población en situación de desplazamientos no ha tenido en

cuenta el régimen migratorio especial del archipiélago, lo cual agrava su situación en el departamento: ingresan como turistas, con lo cual se afecta la identificación de su situación de víctimas, aprovechando el apoyo de un amigo, pariente, vecino o amigo del lugar de procedencia, que los alberga y protege por un tiempo.

Por ende, la institución que posee las mayores estadísticas de población desplazada y víctima es la Defensoría del Pueblo Regional San Andrés, puesto que la población en mención al encontrarse con distintas situaciones que ponen en riesgo su estabilidad emocional y física acude a la institución buscando ayuda y protección.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Con ocasión de las entidades que concurren al Comité de Justicia Transicional (CJT) y los grados de articulación entre la institucionalidad local y nacional, se evidencia el bajo desarrollo en que se encuentra la institucionalidad del SNARIV (nivel nacional/local).

Se hace visible una debilidad macro en el sistema de atención a la población víctima y desplazada, en el cual la institucionalidad departamental a la fecha no cuenta con la formación y asistencia técnica permanente para la atención e implementación de los distintos mecanismos de asistencia, atención y protección a la comunidad desplazada y víctima del conflicto armado.

Foto 2: Comité de Justicia Transicional Departamental San Andrés Isla/2014



Fuente: Luz Christopher Britton.

Lo anterior afirmación emana de un cúmulo de situaciones, de las cuales se mencionan:

1. Las particularidades propias del territorio (distancia territorial que impide la cercanía al conflicto y los procesos que de ella se suscitan, la presencia de normatividad de control y circulación en el territorio, el Decreto Ley 2762 de 1991)²⁰⁴.
2. Un proceso de formación, capacitación y acompañamiento discontinuo y fragmentado entre las distintas temáticas que cobijan la Ley 1448 de 2011, la

²⁰⁴ Por la cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

jurisprudencia alrededor de la misma y los entes encargados de fortalecer dicho proceso (UARIV-SNARIV).

3. La falta de espacios físicos idóneos y el personal especializada en el manejo de los protocolos de atención, asistencia y protección, y
4. Para concluir, se hace necesario mencionar que el trabajo con la población es relativamente nuevo, en el territorio donde los procesos de asimilación y adecuación se hacen presentes, sin embargo estos se dan de manera progresiva o en retroceso dependiendo de la política de manejo que se le imponga.

2.1. Balance de la Comisión Regional del Ministerio Público para la Justicia Transicional (CRMPJT)

A partir de las funciones de seguimiento a las políticas de atención a las víctimas, asignadas mediante la Resolución 550 de 2013 a la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional, se han obtenido los siguientes hallazgos²⁰⁵:

Con relación a la *protección*, el departamento no ha desarrollado ni implementado programas de protección a víctimas o una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas; ya que en el mismo no se han presentado afectaciones físicas directas a la población en mención, siendo las víctimas cobijadas en materia de protección a los mecanismos generalmente establecidos a la población civil en general.

En esta misma línea se han elaborado unas rutas de *prevención y contingencia* encaminadas a la mitigación de riesgos de ocurrencia de hechos victimizantes generados en el departamento; esto llevó al diseño de un mapa de riesgos de victimización, con el cual se busca georreferenciar estas situaciones; así mismo, se identificaron las entidades responsables de cada actividad en los protocolos y rutas de atención contenidas en el Plan de Prevención y Contingencia.

Se aclara que las rutas, a fines de 2014, se encontraban en proceso de aprobación ante el Comité de Justicia transicional Departamental.

²⁰⁵ Comisión Regional del Ministerio Público Para la Justicia Transicional. Informe semestral marzo -agosto de 2014. San Andrés. Septiembre de 2014.

Tabla 5. Informe semestral (marzo-agosto de 2014) de la Comisión Regional del Ministerio Público para la Justicia Transicional (CRMPJT)

| COMPONENTES | TEMA | CRITERIOS DE VERIFICACIÓN |
|-------------------------|---|---|
| PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN | Seguimiento a Planes de Prevención y Contingencia | 1.2.1 Oficio 0394 de la CRJTMP a Secretario de Hacienda de Providencia. (Solicitud información Recursos comunidad víctimas). 1.2.2. Oficio 0407 de la CRJTMP a Secretario de Hacienda de San Andrés (solicitud de información Recursos comunidad víctimas). 1.2.3 Oficio 0414 de la CRJTMP a la Secretaria de Desarrollo Social como Secretaria Técnica del Comité de Justicia Transicional (solicitud de información de Planes de prevención y contingencia). Oficio 0407 de la CRJTMP a Secretario de Hacienda San Andrés (solicitud aclaratoria de destinación de rubros y su desglose). |
| | Protección | Las comisiones y subcomisiones tienen el deber de hacer seguimiento a los programas de protección a las víctimas del conflicto en el nivel territorial. 2.2.1 Oficio 0415 de la CRJTMP a la Secretaria de Desarrollo Social como Secretaria Técnica del Comité de Justicia Transicional (solicitud de información de programas de protección a las víctimas). 2.2.2 Informes y requerimientos de la Defensora Comunitaria y de Fronteras Regional. |

Fuente: Comisión Regional del Ministerio Público para la Justicia Transicional.

3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y EL PLAN DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DEL PERÍODO 2012-2015

El Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Para tejer un mundo más humano y seguro” es la guía máxima que orienta el desarrollo del Departamento, sin embargo por las particularidades propias del contexto esta no contempla acciones pertinentes para la protección y la atención a víctimas del conflicto, más específicamente para la población desplazada y víctima.

3.1. Políticas territoriales

El Departamento Archipiélago cuenta desde el 2013 con el **Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (PAT)** en el cual se focalizaron trabajar en cuatro líneas de acción: Prevención y Protección, Asistencia-Atención, Reparación y Retorno, y Reubicaciones, siendo esta última el pilar bandera a trabajar en el departamento. Se evidencia en el documento la inexistencia de un rubro que dé cuenta de la viabilidad de las líneas de acción, mostrando la inoperatividad de las acciones y metas descritas estas líneas de acción.

Durante el 2014 se han desarrollado acciones tendientes a capacitación, formación y fortalecimiento del Comité de Justicia Transicional en cabeza de la secretaria técnica (Secretaría de Desarrollo Social) de la gobernación departamental y la UARIV. Sin embargo, se observa que la formación no ha sido suficiente para interiorizar el rol fundamental del comité, cuya gestión no ha tenido ningún tipo de injerencia.

Como se mencionó previamente, en noviembre 2014 se diseñaron las rutas de atención en los Planes de Prevención y Contingencia (amenaza, homicidio y desaparición); en este instrumento se incluyó un mapa de riesgo de victimización y se identificaron las entidades responsables de cada una.

Al no existir previamente rutas en materia de Asistencia y atención, se observa que las acciones en este componente se han realizado con desconocimiento de los procesos y de los protocolos de acción; a lo anterior se suma que el PAT 2012-2015 fue un instrumento desconocido por la institucionalidad, pues, no fue formalmente adoptado, ni contó con presupuesto asignado.

En efecto, la Secretaría de Hacienda destinó un rubro global referente a la comunidad de desplazados por un valor de \$40.000.000 (Oficio 0407 de la CRJTMP al secretario

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

de Hacienda de San Andrés -Solicitud información Recursos comunidad víctimas), pero no se discrimina el uso de los recursos; y al mes de mayo de 2015, este rubro seguía sin ejecución.

Para Providencia se destinó \$5.000.000 (Oficio 0394 de la CRJTMP al Secretario de Hacienda Providencia -Solicitud información Recursos comunidad víctimas).

Además, en la primera reunión del Comité de Justicia Transicional (CJT), efectuada el 29 de abril de 2015, la secretaria técnica manifestaba que existía un recurso por valor de 10.000.000 para la atención y asistencia de la población víctima.

3.2. Tensiones entre marcos de políticas

El Decreto 2762 le otorga al departamento archipiélago, en cabeza de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) la facultad de restringir algunos derechos ya que estos no se ajusten a la norma.

Artículo 5° (...) "1. Trabajar en forma permanente. 2. Estudiar en un establecimiento educativo del archipiélago. 3. Inscribirse en el Registro Mercantil y ejercer actividades de comercio de manera permanente. 4. Ejercer el derecho al sufragio para las elecciones departamentales y municipales".

Situación que siendo legítima, contribuye a agudizar la estabilidad emocional y socioeconómica del desplazado, en tanto, las condiciones exigidas por la norma para la obtención de una vida digna e integración regional, no se logra por la inaplicabilidad de los requisitos.

En suma, se genera una contradicción entre el Decreto Ley 2762 de 1991 y la Ley 1448 de 2011, nos introduce en un panorama de vulneración de derechos, donde los mayores perjudicados son las comunidades que estas normas enfrentan, afectando así la credibilidad institucional.

Las personas desplazadas por la violencia que llegan a San Andrés poseen exclusión de derechos en todas las áreas del desarrollo humano (salud, educación, vivienda, generación de ingresos), debido a la atención tardía de las instituciones para la resolución de sus problemáticas y a la falta de gestión en el acompañamiento de las necesidades de dicha población.

Tabla 6. Atención y asistencia a población en situación de desplazamiento Defensoría regional del Pueblo. Abril-diciembre de 2015

| FECHA | SOLICITUDES | INSTANCIA DE INTERMEDIACIÓN | FUENTE VERIFICACIÓN |
|-------|--|--|--|
| Abril | Toma de declaraciones. | UARIV | FUD 000409322 000409323 |
| Mayo | Solicitud de información referente a proceso de retorno y reubicación de dos núcleos familiares. | Gobernadora Departamento Archipiélago | -Oficio 6013-0419 |
| Mayo | Solicitud sobre situación de enseres de mujer víctima que abandonó el departamento. | Secretaría de Desarrollo Social. Departamento Archipiélago. | -Oficio 6013-0418 |
| Mayo | Toma de declaraciones. | UARIV | FUD 000409324 000409321 125236 125237 125238 125239 |
| Junio | Toma declaraciones. | UARIV | FUD 000125240 000243066 000125241 000604500 000604501 000604503 000604504 000125240 000604505 000604506 000604507 000604532 000604533 000604495 000604497 |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| FECHA | SOLICITUDES | INSTANCIA DE INTERMEDIACIÓN | FUENTE VERIFICACIÓN |
|--------|---|---|---|
| Junio | Acompañamiento y asesoría a líder y representante de la Mesa Dde Participación Efectiva Departamental en atentado contra su integridad física en lugar de residencia. Acompañamiento legal por defensor público de la Defensoría (doctora Uzola) ante Fiscalía donde rinde declaratoria y notificación SAT y a los entes pertinentes para protección en el departamento de la víctima, en tanto la ruta de contingencia del CJT no ha sido formalizada y aprobada. | Defensoría del Pueblo Policía Fiscalía CJT | Mediante oficios 6013-0464 6013-0465 6013-0467 6013-0468 6013-0456 |
| Junio | Acompañamiento y asesoría a mujer víctima de desplazamiento, expulsada del Ddepartamento el 17 de junio del 2015 y enviada a la ciudad de embarque (Cali). | OCCRE UARIV Defensoría delegada para los Derechos de los desplazados. | |
| Junio | Atención y asesoría a mujeres víctimas de desplazamiento, privadas de la libertad. Reunión grupal a mujeres desplazadas privadas de la libertad por tráfico de sustancias psicoactivas. Apresadas en aeropuerto, provenientes de Caquetá. | INPEC | Listado de asistencia |
| Julio | Acompañamiento a caso de madre adolescente desplazada. | ICBF | Mediante Oficio 6013-0575 |
| Julio | Acompañamiento a caso de menor prófugo desplazado. | ICBF | Mediante Oficio 6013-0574 |
| Agosto | Atención a mujer víctima de desplazamiento, privada de la libertad. | INPEC Dr. José (Defensor Público) Defensoría del Pueblo R | Formato individual de atención firmado. |

| FECHA | SOLICITUDES | INSTANCIA DE INTERMEDIACIÓN | FUENTE VERIFICACIÓN |
|------------|--|---|---|
| Septiembre | Acompañamiento a familias en Pproceso de alistamiento de retorno y reubicación. | UARIV | Acta de reunión. |
| Septiembre | Toma de declaración extemporánea. | UARIV | FUD-NI 000604511 |
| Septiembre | Solicitud RUV Se realiza asesoría. | UARIV | Formato individual de atención firmado. |
| Septiembre | Solicitud de permiso laboral. | OCCRE Doctora Silvia (rep. legal víctimas) Defensoría del Pueblo R | Formato individual de atención firmado. |
| Octubre | Asesoría sobre ayudas humanitarias. | Defensoría del Pueblo R- UARIV | Formato individual de atención firmado. |
| Noviembre | Orientación sobre proceso de declaración como víctima de desplazamiento y las condiciones para la misma. | Defensoría del Pueblo R | Formato individual de atención firmado. |
| Noviembre | Solicitud de vinculación de dos menores de edad (NN) a colegio Nataña. | Secretaría de Educación | Mediante Oficio 6013-0911 |
| Noviembre | Solicitud cupo de menor desplazada de Venezuela Solicitud libreta militar Toma de declaración. | Centro de Desarrollo Infantil. Ministerio de Defensa | Mediante Oficio 6013-0905 Mediante Oficio 6013-0904 FUD 000604512 |
| Noviembre | Solicitud de vinculación de dos menores de edad al sistema educativo. Solicitud vinculación del núcleo familiar al sistema salud. | Secretaría de Educación Secretaría de Salud | Mediante Oficio 6013-0910 Mediante Oficio 6013-0912 |
| Diciembre | Asesoría trámite de protección de tierras e indemnización administrativa. | Defensoría del Pueblo R | Formato individual de atención firmado. |
| Diciembre | Información estado de valoración. | UARIV | Formato individual de atención firmado. |

Fuente: Cuadro elaborado por Luz Christopher Britton. Defensora comunitaria y de fronteras con insumos de fuente primaria (formatos atención especializada).

Por último, es menester mencionar que el estatus de irregularidad migratoria afecta los derechos a la movilidad y al trabajo.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

Al restringirse el derecho al trabajo se afectan un sinnúmero de derechos conexos, como lo es la alimentación, salud, abrigo, recreación, vivienda digna, entre otros, ocurriendo lo mismo con la movilidad, lo cual les genera un sin número de angustias y miedos, en la medida que sean sorprendidos y puestos a disposición de las autoridades pertinentes con los riesgos de ser revictimizados.

Estas limitaciones para el acceso a derechos son preocupantes y, para afrontarlas se requiere de una revisión, para adecuar la institucionalidad del SNARIV regional a las particularidades de San Andrés, como un territorio étnico que posee unas reglas migratorias específicas.

4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

Hasta el año 2015 no se reportaba la existencia de Organizaciones de Población Desplazada (OPD), pero existían tres Organizaciones de Víctimas (OV) en el departamento, de las cuales, dos son nuevas es decir que se constituyeron en el 2015.

4.1. Dinámicas de la Mesa de Participación Efectiva Departamental

La Mesa de Participación Efectiva Departamental 2012-2014 estaba integrada en su totalidad por los miembros de la OV **Asvisai**, la cual durante su tiempo de vigencia se centró en un proceso de formación política.

Tabla 7. Proceso de inscripción de OV 2015 (SAI)

| OV (ORGANIZACIÓN DE VÍCTIMAS) | SIGLA | MIEMBROS | ESTADO | OBSERVACIÓN |
|--|-----------|---------------|--|--|
| Asociación de Víctimas del Departamento de San Andrés | ASVISAI | Indeterminado | Actualización 24 de marzo 2015 ante la Defensoría Regional Constituida ante cámara de comercio en el 2013 | Representante legal y Presidenta Fidelina Rosa Sarabia de la Hoz OV más antigua en el departamento |
| Organización de Víctimas del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina | ORGAVISAI | 12 | Inscripción 30 de marzo 2015 ante la Defensoría Regional | Representante legal y Presidenta Elvira Patricia Sossa Constituida en 2015 |
| Asociación de mujeres lideresas víctimas del conflicto del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina | ASMULIVI | 17 | Inscripción 30 de marzo 2015, ante la Defensoría Regional | Representante legal y presidenta Evelyn Maldonado Marengo Constituida en 2015 |

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina-enero-marzo/2015.

En mayo de 2015, se visibilizaron acciones en pos de la reivindicación de derechos de la población desplazada y víctima (documento rendición de cuentas de 4 de mayo 2015, Mesa de Participación Efectiva saliente), sin embargo, al revisar el grado de incidencia política de las OV existentes en febrero 2015, y de las acciones de la Mesa

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

de Participación Efectiva (hasta el 3 de mayo de 2015), esta puede clasificarse como de nivel medio-bajo.

No obstante, se considera que hay un potencial de ampliar la incidencia, en tanto estas formas organizativas se encuentran en una fase de empoderamiento.

Sin embargo, es menester mencionar que existen divisiones internas tanto de la Mesa de Participación Efectiva como de los miembros de la OV.

Al respecto, los miembros de la mesa departamental son los líderes(as) visibles de la población víctima del desplazamiento en el archipiélago; sin embargo, la situación en el departamento está apenas tomando forma (atención y asistencia), lo cual explica que los temas de la política de víctimas sean desconocidos, o no se consideren como urgentes y prioritarios; por ende, las acciones de atención tienden a ser coyunturales: dirigidas a resolver el día a día de las víctimas.

Por último, es necesario hacer visible la débil cultura de rendición de cuentas en lo que se refiere a las políticas para la atención a las víctimas.

5. CONCLUSIONES

La dinámica de recepción de personas en situación de desplazamiento –que se manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina– es atípica en comparación con el resto del país.

La adopción de una política de migración interna (Decreto Presidencial 2762 de 1991) crea pautas de atención y de asistencia a la población en situación de desplazamiento, lo cual agudiza su situación de exclusión de derechos, en la medida que su estatus de irregularidad en el territorio se vuelve un elemento que contribuye a la no asistencia y atención oportuna en el marco de la Ley 1448 del 2011, lo cual contradice el marco de un Estado social de derechos como fija la Constitución de 1991.

El Decreto 2762 le otorga al Departamento Archipiélago en cabeza de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) la facultad de restringir algunos derechos en la medida que estos no se ajusten a la norma.

Situación que siendo legítima contribuye a agudizar la estabilidad emocional y socioeconómica del desplazado, en tanto, las condiciones exigidas por la norma para la obtención de una vida digna e integración regional, no se logra por la inaplicabilidad de los requisitos.

En suma, se genera una contradicción entre el Decreto Ley 2762 de 1991 y la Ley 1448 de 2011, nos introduce en un panorama de vulneración de derechos donde los mayores perjudicados son las comunidades que estas normas enfrentan, afectando esto la credibilidad institucional.

Las personas desplazadas por la violencia que llegan a San Andrés poseen exclusión de derechos en todas las áreas del desarrollo humano (salud, educación, vivienda, generación de ingresos), soportada en la atención tardía de las instituciones para la resolución de las problemáticas y el acompañamiento ante las necesidades de dicha población.

Por último, es menester mencionar que el estatus de irregularidad migratoria afecta los derechos a la movilidad y al trabajo.

Al restringirse el derecho al trabajo se afectan un sinnúmero de derechos conexos, como lo es la alimentación, salud, abrigo, recreación, vivienda digna, entre otros, ocurriendo lo mismo con la movilidad, lo cual les genera un sin número de angustias y de miedos en la

medida que sean sorprendidos y puestos a disposición de las autoridades pertinentes, con los riesgos de ser revictimizados.

Estas limitaciones para el acceso a derechos son preocupantes y, para afrontarlas se requiere de una revisión, para adecuar la institucionalidad del SNARIV regional a las particularidades de San Andrés, como un territorio étnico que posee unas reglas migratorias específicas.

SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN EN EL DESPLAZAMIENTO DE VAUPÉS

Por: Aura Milena Upegui Olaya

Este informe se constituye en el documento que contempla la situación del desplazamiento forzado en el departamento del Vaupés en el periodo 2012-2014 y los avances en esta materia lo cual se hace por medio del análisis de los documentos de planeación como el Plan Integral Único, el Plan de Atención Territorial y el Plan de Desarrollo, contrastado con la realidad de esta población. Es seguimiento se hace a través del desarrollo de seis capítulos:

Dentro del informe se encontrará una caracterización de la situación del desplazamiento forzado en el departamento del Vaupés, una identificación de la estructura que los entes territoriales y las distintas entidades del SNARIV tienen para la atención al desplazamiento forzado, un análisis de la articulación entre las políticas territoriales de atención a la población desplazada (PIU-PAT) y los planes de desarrollo; otro tema que se aborda es un análisis de la participación de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) y de las Organizaciones de Víctimas (OV) en las políticas de atención a esta población y un análisis de la gestión presupuestal para la atención al desplazamiento en el departamento. Los temas se abordarán con una temporalidad entre los años 2012 y 2014.

Se espera con este informe visibilizar y dejar memoria de la situación del conflicto armado y sus víctimas desde el enfoque de las responsabilidades de quienes deben liderar la política pública de atención a esta población, mostrando que las falencias acumuladas por años han recabado en el incipiente goce efectivo de derechos con el que cuentan hoy en día los habitantes víctimas del conflicto armado del departamento.

1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS

El departamento del Vaupés es un departamento ubicado en la Amazonía colombiana caracterizado por la confluencia de variables que se convierten en nichos propicios para la ocurrencia de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sin que hagan un eco fuerte en el Gobierno y en medios de comunicación, lo que ha traído como consecuencia familias en situación de desplazamiento, comunidades confinadas cuando hacen presencia los actores armados, y comunidades que han naturalizado las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Foto 1. Reunión en Casa ancestral de la comunidad virabazú- Medio Vaupés



Fuente: Foto tomada por Aura Milena Upegui. 2014.

1.1. Descripción y análisis de la situación de desplazamiento forzado y otras vulneraciones a los derechos humanos

El Departamento del Vaupés cuenta con tan solo tres Municipios, Mitú, Carurú y Taraira; y tres corregimientos Departamentales, Pacoa, Yavaraté y Papunahua con una alta riqueza de recursos naturales y culturales; a su vez esta división política está compuesta por 27 etnias indígenas que conforman el 88% de la población del departamento.

Por otro lado, la población total del departamento para el año 2011 era de 41.965 personas distribuidas el 37% en zona urbana con un índice de Necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI) equivalente a 40.26%, y el resto; en zona rural, en resguardos, con un NBI equivalente al 88.18%, con una tasa de desempleo entre el 80 y el 82%; poblaciones caracterizadas también por un alto costo de vida, altos índices de hacinamiento, pobreza y construcción de viviendas insalubres y con materiales poco duraderos e inestables, situación que al año 2015 aún se mantiene.

La información sobre la dinámica de desplazamiento y la atención integral a la población desplazada que se ha encontrado durante los años 2012-2014, es la siguiente:

1. Que la presencia de organismos de carácter humanitario nacional e internacional en el departamento es muy ocasional y no tienen oficinas permanentes sino que dependen de oficinas en San José del Guaviare y Villavicencio.
2. Que los alcaldes de los tres municipios y el gobernador del departamento no contaban con información de población desplazada y con las dinámicas del conflicto armado, construida en las administraciones anteriores.
3. Que existía un rechazo y una negación generalizada de la población y de las autoridades, con los temas relacionados con el desplazamiento y con la población en esta situación.
4. Que en la oficina de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en Mitú manifestaban no contar con estadísticas actualizadas, debido a la centralización de los procesos, y
5. Que la atención a la población desplazada no ha contado con ningún tipo de acompañamiento, procesos, rutas, recursos destinados directamente, ni atención preferencial.

Debido a la dificultades de movilidad y a su estrecho vínculo con el territorio, las familias indígenas se han negado a salir del mismo, pese a la presencia histórica de actores armados en sus resguardos (FARC), y solo en casos de amenaza contra su vida e integridad personal y de su familia han salido a los principales centros poblados o a otras comunidades indígenas; además, su estrecha relación con la tierra y con los ríos, la poca oferta institucional, el desconocimiento de leyes que los amparen, las barreras para acceder a las ayudas humanitarias, a una vivienda digna, y lograr una estabilidad socioeconómica, hace que el índice de declaraciones de desplazamiento en el Ministerio Público sea bajo. Existe también de manera generalizada en el departamento una resistencia a quejarse ante las autoridades competentes, por timidez, nobleza,

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

desconocimiento, inasistencia, discriminación y/o falta de atención de las entidades hacia este grupo poblacional.

Luego de cuatro años sin un informe de riesgo para el departamento, en diciembre del 2012, tras unas misiones conjuntas de varios meses entre el SAT, la Regional Vaupés y la defensora comunitaria, se generó el informe de Riesgo 032 que fue elevado a alerta temprana para casi todo el departamento del Vaupés, herramientas que dieron en su momento un concepto de la situación en el departamento y sus respectivas recomendaciones, mostrando que la aparente situación de calma no era sino la falta de sistematización de hechos y falta de misiones de monitoreo que dieran cuenta de las situaciones reales de las comunidades; sin embargo, ha ido a lo largo del año perdiendo su fuerza por falta de seguimiento, pese a las siguientes situaciones que han provocado el desplazamiento de varias familias entre los años 2013 y 2014.

Hasta el momento se desconocen datos de población desplazada hacia otros departamentos u otro país, donde de ser posible, complementaría muchísimo la información de las dinámicas de desplazamiento del departamento. Se tiene conocimiento de una alta movilidad de la población indígena hacia los departamentos de Guaviare, meta y el país vecino de Brasil; sin embargo, no se conoce el motivo de migración, aunque se presume que algunas de esas familias lo hicieron por hechos relacionados con el conflicto armado.

Los siguientes son los factores de mayor influencia en el desplazamiento forzado:

Presencia de grupos al margen de la ley. Continúa haciendo presencia en el territorio el Bloque Oriental y, dentro de él, el primer frente de las FARC y ocasionalmente el frente perteneciente a Guainía de manera aleatoria y ocasional.

En el municipio de Mitú no se registraron acciones armadas, pero se continúa hablando de la presencia de milicianos de las FARC en el casco urbano y del riesgo de la población indígena que se ha desmovilizado, muchos de ellos participantes de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), sea porque son utilizados aún por las FARC bajo amenaza o sea porque los han amenazado directamente, o a sus familias, en las comunidades.

Las dos causas que se han encontrado para que las FARC permanezcan en el territorio pese a las dificultades para mantenerse dentro del mismo, son el reclutamiento de población indígena para sus frentes, y el transporte terrestre y fluvial de base de

coca con destino a Brasil dado que sus ríos facilitan su desplazamiento y representan corredores estratégicos directos para su movilidad.

Cultivos ilícitos y narcotráfico. La zona rural del municipio de Carurú, en límites con el Departamento del Guaviare, sigue siendo un área de cultivos de hoja de coca con fines comerciales. Entre agosto de 2012 y agosto de 2013 hubo un cese en las labores de erradicación por parte del Ejército pero, al parecer, se ha incrementado la presencia de miembros pertenecientes a las FARC en las comunidades y de igual forma las situaciones de riesgo para los pobladores de esta zona, aunado al trabajo de la coca y a la subsistencia de esta economía ilegal.

Según lo reportado por muchos habitantes del departamento los ríos son un corredor estratégico para el tráfico ilegal de estupefacientes hacia Brasil, y en algunos casos se utilizan indígenas para hacer labores de carga y transporte de "mercancía" por algunos caminos y trochas.

Fuerza pública. El Ejército en diferentes ocasiones ha ocupado sitios sagrados de los pueblos indígenas sin la debida consulta, continúa la presencia temporal del Ejército dentro de comunidades sin fines preventivos, persiste las relaciones afectivas y sexuales entre la Fuerza Pública y las mujeres indígenas: si bien han cesado los casos mientras los miembros de la fuerza pública están uniformados de día, en las noches, los fines de semana y en las discotecas, estando de civil, la problemática continúa. También persisten las amenazas por parte de las FARC a las familias que tienen hijos en la fuerza pública. Persisten de manera frecuente por las calles de Mitú soldados trotando y gritando consignas de guerra. Continúa el uso de símbolos sagrados de los pueblos indígenas por parte de la fuerza pública y persiste de manera constante la participación permanente de fuerza pública en eventos civiles: desfiles, fiestas, novenas navideñas, jornadas cívicas militares en comunidades indígenas, conllevando a que no se cumplan los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia.

Reclutamiento forzado. Es la alerta más grave en estos momentos en el departamento El reclutamiento continúa y se perfila como una de las acciones que está latente en el departamento. En el 2013 y 2014 hubo reclutamientos en Papunahua, Pacoa, Cuduyarí, Querarí, Carurú y Medio Vaupés, de acuerdo con la información suministrada por las comunidades. Las causas identificadas son la falta de fortalezas familiares y organizacionales traducidas en falta de credibilidad y autoridad de los líderes indígenas, grietas interfamiliares e interétnicas, pérdida de la capacidad de decisión propia, falta de posibilidades económicas que satisfagan las necesidades de los jóvenes, familias disfuncionales y no preparadas para los nuevos cambios sociales, entre otros.

Tabla 1. Población desplazada en el departamento del Vaupés registrada en la Defensoría del Pueblo entre los años 2012-2014

| FECHA | SITIO DE EXPULSIÓN | No. DE PERSONAS | ETNIA | HECHOS |
|------------|-----------------------|-----------------|-----------|--|
| 05/02/2012 | Caño Pacú, Los Cerros | 8 | Desano | Amenaza - reclutamiento |
| 00/01/2012 | Puerto Paloma | 6 | Guanano | Amenaza desmovilizado |
| 15/06/2012 | Puerto Laguna del Tuy | 7 | No | Prestación Servicio Militar - Amenaza |
| 12/09/2012 | Barbosa, Antioquia | 2 | No | Prestación Servicio Militar - amenaza |
| 16/10/2012 | Consuelo del Paca | 3 | Yurutí | Reclutamiento - desvinculación - amenaza FARC |
| 12/09/2012 | Wacurabá | 5 | Cubeo | Amenaza FARC |
| 15/12/2012 | Yapú | 3 | Tatuyo | Riesgo de reclutamiento FARC |
| 24/05/2013 | Puerto Solano, Vaupés | 7 | Cubeo | Amenaza desmovilizado FARC |
| 01/01/2013 | Yaca Yacá | 3 | Tucano | |
| 28/04/2013 | Carurú, Vaupés | 6 | Guanana | |
| 30/06/2013 | Barbosa, Antioquia | 2 | Guanana | Amenaza - homicidio grupos pos desmovilización |
| 02/08/2013 | Puerto Lleras, Meta | 4 | Bará | Amenaza Grupos pos desmovilización |
| 10/08/2013 | Calamar, Guaviare | 1 | No | |
| 08/2013 | Wacurabá, Vaupés | 8 | Cubeo | Amenaza |
| 03/09/2013 | Pituna, Vaupés | 5 | Cubeo | Amenaza |
| 11/10/2013 | La Victoria, Amazonas | 4 | Indígena | Amenaza riesgo de reclutamiento. |
| 07/12/2013 | San José, Guaviare | 4 | Cubeo | Amenazas grupos pos desmovilización |
| 2014 | Brasil | 7 | Indígenas | |
| 2014 | Tumaco, Nariño | 1 | No | |
| 2014 | Carurú, Vaupés | 3 | No | |

Fuente: Declaraciones de víctimas, Defensoría regional Vaupés.

Tabla 2. Población Desplazada en el departamento del Vaupés entre los años 2012- 2014

| VIGENCIA | PERSONAS EXPULSADAS | PERSONAS RECIBIDAS | PERSONAS DECLARADAS |
|----------|---------------------|--------------------|---------------------|
| 2012 | 215 | 115 | 223 |
| 2013 | 204 | 125 | 592 |
| 2014 | 74 | 30 | 534 |

Fuente: Red Nacional de Información. Corte 1º de febrero de 2015.

Tabla 3. Población víctima y desplazada en el Departamento del Vaupés vigencia 1985–2014

| DEPARTAMENTO | TOTAL DE VÍCTIMAS | VÍCTIMAS EN DESPLAZAMIENTO FORZADO | PORCENTAJE DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON RESPECTO AL TOTAL DE VÍCTIMAS | PORCENTAJE DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON RESPECTO AL TOTAL DE HABITANTES |
|--------------|-------------------|------------------------------------|--|--|
| Vaupés | 7.373 | 6.629 | 86.43 | 15.33% |

Fuente: Red Nacional de Información – UARIV, a 1º de febrero de 2015.

1.2. Problemas en el departamento del Vaupés en materia de derechos Humanos y su respectiva situación institucional

Los problemas principales que se presentan en el departamento del Vaupés son:

1. Enorme subregistro. Muchas familias indígenas nunca declaran su desplazamiento, por desconocimiento, por temor o por dificultades para desplazarse hacia Mitú.
2. No todas las personas desplazadas llegan hasta Mitú. Muchas familias indígenas se desplazan entre comunidades –por hechos relacionados con el conflicto armado–; los desplazamientos han sido intercomunidades o intercorregimientos (Yavaraté, Pacoa y Papunahua), se dirigen hacia Brasil (Sao Gabriel de Cachoeira) o a Departamentos como Guaviare y Meta.
3. Aún no hay en el departamento una caracterización actualizada ni con enfoque diferencial de la población afectada por el conflicto armado.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

4. El motivo del desplazamiento, en la mayoría de casos, ha sido el de familias protegiendo a sus hijos del reclutamiento, jóvenes huyendo del reclutamiento, y amenazas por parte de la guerrilla ante situaciones ocurridas dentro de las comunidades.
5. El gran porcentaje de los casos de desplazamiento al interior del departamento son causados por las FARC.
6. El municipio de Mitú es el principal receptor del desplazamiento interno, seguido por Carurú.
7. El 84% de la población desplazada del departamento es indígena, el 9 es no indígena, y el 6% es mestiza.

Tabla 4. Situaciones determinantes en las poblaciones en riesgo

| ZONAS | PROBLEMAS | COMUNIDADES AFECTADAS | MEDIDAS QUE SE RECOMIENDA ADOPTAR | ENTIDAD RESPONSABLE |
|--|--|--|--|---|
| Municipio de Carurú, resguardo Arara Bacatí. | Presencia y control territorial de miembros de FARC, presencia de colonos en resguardo indígena, reclutamiento forzado, cultivo, procesamiento y tráfico de hoja de coca | 17 comunidades aproximadamente. | Saneamiento de resguardo como medida de restitución de tierra. Fortalecimiento organizativo, sustitución de cultivos ilícitos, inversión social, acompañamiento psicosocial. | Incoder. Unidad de Restitución de Tierras, UARIV, Defensoría, Alcaldía y Gobernación, todas las entidades que hacen parte del SNARIV. |
| Gran resguardo del Vaupés Medio Vaupés. | Presencia ocasional de actores armados, desplazamiento forzado, reclutamiento, abandono estatal. | 22 comunidades indígenas, aproximadamente. | Fortalecimiento organizativo, inversión social, acompañamiento psicosocial, proyectos de memoria histórica, proyectos de retorno | Todas las entidades del SNARIV en especial la alcaldía, la gobernación, la UARIV, Centro de Memoria Histórica, acompañamiento de Cooperación internacional. |
| Gran Resguardo del Vaupés, Zona Activa, corregimiento Pacoa. | Presencia y control territorial de miembros de las FARC en la zona, extorsiones, reclutamiento forzado, abandono estatal. | 7 comunidades indígenas, aproximadamente. | Presencia estatal en todas las comunidades indígenas, fortalecimiento organizativo, acompañamiento institucional, proyectos de recuperación cultural. | Todas las entidades del SNARIV en especial la alcaldía, la gobernación, la UARIV, Centro de Memoria Histórica, acompañamiento de Cooperación internacional. |
| Gran Resguardo del Vaupés, Zona Ozirpa corregimiento Papunahua | Presencia y control territorial de miembros de las FARC en la zona, reclutamiento forzado, abandono estatal. | 3 comunidades indígenas, aproximadamente. | Presencia estatal en todas las comunidades indígenas, fortalecimiento organizativo, acompañamiento institucional, proyectos de recuperación cultural. | Todas las entidades del SNARIV en especial la alcaldía, la gobernación, la UARIV, Centro de Memoria Histórica, acompañamiento de cooperación internacional. |
| Gran Resguardo del Vaupés, Zona Acazuni corregimiento de Yavaraté. | Cruce de frontera, posible tráfico de estupefacientes, comerciantes y colonos que tienen control sobre la zona. | 10 comunidades indígenas, aproximadamente. | Fuerte presencia estatal e inversión social, proyectos de reubicación y retorno, saneamiento del territorio, aplicación de normatividad de frontera, presencia de autoridades civiles y militares. | Todas las entidades del SNARIV en especial la alcaldía, la gobernación, la UARIV, Centro de Memoria Histórica, acompañamiento de cooperación internacional. |

Fuente: Documentación defensora comunitaria. Defensoría regional Vaupés 2012-2015.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS

En el marco de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las entidades de carácter nacional presentes en el departamento del Vaupés y en los tres municipios que lo conforman, son las siguientes

2.1. Actores institucionales responsables de la política

En el departamento hacen presencia entidades del orden nacional como la Fiscalía, Contraloría, Procuraduría, juzgados, ICA, CDA, UEARIV, DPS, Sena, ICBF, Incoder, Banco Agrario y otras, son las entidades que su alta cobertura nacional ha permitido su presencia en este departamento, sin embargo, como se puede observar, su actuar se centra en la capital del departamento, conservando programas o enlaces (muchas veces sin un título profesional) en los otros municipios, pero no una estructura institucional sólida como lo tienen en la capital.

Tabla 5. Entidades nacionales responsables de la política que operan en Vaupés

| ENTIDADES/ZONAS DE OPERACIÓN | MITÚ | CARURÚ | TARAIRA |
|---|------|--------|---------|
| Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas | X | | |
| Departamento de la Prosperidad Social | X | | |
| Servicio Nacional de Aprendizaje | X | | |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar | X | | |
| Instituto Colombiano de Desarrollo Rural | X | | |
| Procuraduría General de la Nación | X | | |
| Contraloría General de la Nación | X | | |
| Fiscalía General de la Nación | X | | |
| Defensoría del Pueblo | X | | |
| Juzgados | X | X | |
| Corporación CDA | X | | |
| ICA | X | | |
| Registraduría Nacional del Estado Civil | X | X | X |
| Policía Nacional | X | X | X |
| Banco Agrario | X | | |

Fuente: Documentación de la defensora comunitaria. Defensoría regional Vaupés 2012-2015.

A nivel territorial están presentes la gobernación y las alcaldías, con las siguientes secretarías:

Tabla 6. Entidades territoriales

| ENTIDADES | SECRETARÍAS |
|--|--|
| Gobernación del Vaupés | Gobierno y Administración |
| | Planeación y Desarrollo |
| | Agricultura, Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Turístico |
| | Hacienda |
| | Salud |
| | Jurídica |
| | Educación |
| | Infraestructura |
| | |
| Alcaldías de Mitú | Gobierno |
| | Planeación |
| | Salud |
| | Educación |
| | Hacienda |
| | Obras Públicas |
| | Jurídica |
| | Personería |
| | |
| Carurú | Gobierno |
| | Planeación |
| | Desarrollo Social |
| Taraira | Gobierno |
| | Hacienda |
| | Planeación |
| | Salud |
| Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonal. | Hacen presencia ocasional en la capital del departamento. |
| Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. | Hacen presencia ocasional en la capital del departamento. |

Fuente: Alcaldía de Mitú. Documentación de la defensora comunitaria. Defensoría regional Vaupés 2012-2015.

**Foto 2. Conmemoración del día de las víctimas (9 de abril),
Asamblea Departamento del Vaupés**



Fuente: Foto tomada por Aura Milena Upeguí. 2014.

Las entidades de carácter nacional que hacen parte de este SNARIV y no tienen presencia en este departamento son: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Unidad Nacional de Protección, Centro de Memoria Histórica, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, Consejo Superior de la Judicatura-Sala Administrativa, Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Industria y Comercio, Banco de Comercio Exterior y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.

Debo resaltar que este departamento no cuenta con la presencia de agencias del sistema de Naciones Unidas ni de ninguna organización de cooperación Internacional ni con Organizaciones Defensoras de los Derechos de las víctimas –solo visitas ocasionales y/o proyectos–.

En la medida en que ha avanzado la implementación de la Ley de Víctimas, se ha esperado tanto una cualificación como una cuantificación de los funcionarios vinculados a las distintas entidades y que se encuentran exclusivamente dedicados al tema de víctimas, sin embargo, se ha sostenido la misma institucionalidad, la cual se ha ido consolidando.

La gobernación del Vaupés y la alcaldía de Mitú cuentan en sus Secretarías de Gobierno con enlace de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que cumplen a su vez funciones de política pública para las víctimas, contratados por orden de prestación de servicios, algunos de ellos para hacer funciones con la ANSPE y con el

DPS, y ejercen como enlace entre las distintas dependencias del ente territorial con la atención a las víctimas, y entre el ente territorial y las otras entidades.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas quien coordina actualmente la oficina y es la profesional Integral, quien venía atendiendo a la población desplazada en el antiguo Acción Social, cuya profesión es fonoaudióloga y un profesional como enlace de reparación a las víctimas y uno de atención al ciudadano; esta oficina carece de autonomía, pues depende directamente de la Territorial Meta, Llanos Orientales y de la Dirección Técnica de Registro con sede en Bogotá, por lo tanto, no se toman decisiones en el departamento, lo que por un lado podría garantizar la objetividad en la toma de la decisión de quien es o no víctima, pero que por el otro dilata decisiones que se podrían tomar de inmediato y que redundarían en beneficios para las familias víctimas del conflicto armado.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con una unidad móvil y con un abogado de apoyo; el SENA tiene una profesional en Trabajo Social para la oferta institucional para población desplazada.

En las prisiones quienes están encargados de la atención a la población víctima del conflicto armado son los prisioneros y en algunas ocasiones un apoyo, secretario o enlace –no profesional– contratado por la alcaldía y la Defensoría regional Vaupés con una defensora comunitaria. La Procuraduría cuenta con un limitado número de funcionarios (tres en lo misional y tres en lo administrativo), por lo cual se percibe que se dificulta un pleno seguimiento a las falencias que las entidades tienen con respecto a la atención y asistencia a las víctimas.

En el año 2013 el Ministerio de Salud, mediante la Secretaría de salud Departamental, dando respuesta a un Auto de la sentencia T-025 de la honorable Corte Constitucional, se contrataron dos profesionales del área social, quienes estuvieron hasta enero de 2014, levantando una línea base de las capacidades de las entidades de salud en la atención a población desplazada y en situación de discapacidad.

Puede verse entonces una falencia en el departamento del Vaupés en cuanto a la calidad y cantidad en el recurso humano dispuesto para la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, poco personal contratado, perfiles que no cumplen los requerimientos de atención a esta población, falta de exclusividad en su contrato para la atención de la población en mención, falta de contratación los doce meses del año, falta de prioridad de los secretarios de gobierno, alcaldes y gobernador de los temas trabajados por estos enlaces, falta de capacidad para liderar los ciclos de política

pública para el cumplimiento de la normatividad vigente y de las órdenes de la Corte Constitucional.

Resalto que este departamento no cuenta con un centro regional de atención, lo que hace que la agilidad en los procesos de atención sean más lentos y se lleva a las víctimas a un carrusel de entidad en entidad, que no lleva a una atención integral ni oportuna, sino a una confusión de las funciones de cada una de las entidades del SNARIV –si se tiene en cuenta que la mayoría de la población es indígena y su estructura lingüística se basa en sus lenguas madres (aproximadamente 20 lenguas diferentes) y el Español lo comprenden y hablan con limitaciones–.

2.2. Dinámicas de gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado en el departamento del Vaupés

Cada entidad cuenta con sus propios procedimientos, sin embargo, de manera interinstitucional no se han definido rutas que estén por escrito, solo acuerdos que se han ido estableciendo en la misma dinámica de atención a la población víctima de desplazamiento forzado; pero en su mayoría, la falta de rutas y de clarificación de las funciones de cada entidad en el marco de la normatividad a víctimas, ha dado pie a un viacrucis institucional para la población desplazada.

En cuanto a la rotación de los funcionarios, se ha encontrado que el departamento de Vaupés ha cambiado tres veces de secretario de gobierno y tres veces de enlaces, el municipio de Mitú ha cambiado tres veces de secretario de gobierno y dos veces de enlace y el municipio de Carurú ha cambiado dos veces de Secretario de Gobierno y no cuentan con enlace de víctimas; cambios que han entorpecido los procesos con la población víctima (en el caso del municipio de Mitú, el último enlace contratado era el anterior enlace del departamento, el cual ya tenía capacitaciones para el cargo). Los contratos de los enlaces generalmente dificultan una estabilidad laboral para los mismos, dado que son contratos de seis meses o menos y en ocasiones no ha habido una contratación de los doce meses del año.

Estos funcionarios reconocen que el conocimiento que tenían cuando ingresaron sobre temas como Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Ley 387 de 1997, Sentencia T-025, Ley 1448 de víctimas y demás marco jurídico de atención a la población en situación de desplazamiento y reparación integral a las víctimas, oscilaba entre 0 y el 10% constituyéndose en un porcentaje muy mínimo de conocimiento, y no tuvieron una capacitación interna que les permitiera entender la dinámica de trabajo; ha sido solo en la marcha y por el acompañamiento recibido por la profesional de atención

integral de la UARIV y la defensora comunitaria de la Defensoría del Pueblo lo que les ha permitido manejar el tema en estos momentos.

El secretario de Gobierno Municipal de Mitú manifestó que el desconocimiento del marco normativo se ve claro en los Comités de Justicia Transicional, pues es la UARIV, la Defensoría del Pueblo (en especial la incidencia de la delegada para los Derechos de la Población Desplazada) y el mismo secretario de gobierno quienes saben y entienden sobre el tema y admite que “es una falencia grandísima que las otras entidades tanto del orden nacional como municipal no tienen idea”, hay desconocimiento de responsabilidades.

El departamento del Vaupés es un departamento receptor de políticas, no tiene aún una política propia y dista mucho de tenerla, pues al leer los planes de desarrollo puede verse que la atención a esta población no tiene una prioridad, ni metas claras definidas, acordes a los planes nacionales. Por ello, la caracterización de la población desplazada y víctima y los planes como el PIU, de Prevención, de Contingencia, entre otros, no han sido formulados y los que han sido formulados tienen problemas de forma, fondo y/o presupuesto. De la misma manera, los Municipios incluyendo Mitú, la capital del departamento, es un municipio receptor de políticas siendo que su territorio es casi la mitad del departamento y es municipio expulsor de su zona rural y al mismo tiempo receptor en su casco urbano.

Persisten debilidades de las instancias territoriales en la formulación y seguimiento a las políticas, dentro de las que más se resaltan están: la falta de empalme entre un contratista a otro –teniendo en cuenta que las capacitaciones que ha recibido el funcionario saliente no se ven reflejadas en el trabajo del funcionario que continúa–, falta de continuidad de algunas entidades que componen el Comité de Justicia Transicional como la Fiscalía y la Procuraduría, las dificultades a la hora de coordinar un Comité ampliado específicamente por la falta de recursos y, finalmente, la falta de coordinación entre las Mesas de Participación y las entidades territoriales.

Otra de las debilidades encontradas es la falta de coherencia entre los Planes de Atención Territorial y los recursos que se invierten realmente en materia de víctimas; por ejemplo se entregan tanques de agua a familias en situación de desplazamiento, pero en esto no está planteado ni el PAT ni en el PIU; otro ejemplo es la firma de un convenio interadministrativo entre la UARIV, la gobernación y la alcaldía de Mitú, para la **implementación de un esquema de modalidad de acompañamiento a retornos y reubicaciones individuales en el municipio de Mitú**, el cual tampoco estaba formulado en el plan.

3. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU-PAT) Y LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERÍODO 2012-2015

Los instrumentos de planeación en la construcción de la Política Pública de atención al desplazamiento forzado en el departamento del Vaupés y sus Municipios han sido carentes de una coherencia y una articulación entre ellos. Los PIU fueron formulados con muchas falencias y sobre todo sin el objetivo primordial de brindar de manera integral el Goce Efectivo de derechos a esta población.

.....

Foto 3. Taller de Política Pública Mitú, Vaupés a líderes y lideresas de Población Desplazada 2014

.....



Fuente: Foto tomada por Aura Milena Upegui. 2014

Luego de casi 15 años de haberse promulgado la Ley 387 de 1997, fueron formulados en el departamento lo que se pretendía que fuera una solución a los esfuerzos presupuestales en vano de cada una de las entidades territoriales los PIU, sin embargo, en el departamento del Vaupés es claro que para las administraciones actuales de las entidades territoriales, la prevención, protección, atención, verdad, justicia y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado no se ha encontrado dentro de sus prioridades.

3.1. Articulación entre los instrumentos de atención y los de desarrollo territorial

Entre los años 2008 a 2011, bajo la gestión de los antiguos PIU, no presentaron propuestas encaminadas a terminar el Estado de Cosas Inconstitucional sino algunos proyectos y metas más puntuales, parciales y a corto plazo que su ejecución total no aseguraba unas soluciones de peso a esta población.

Luego de formulados los PIU entre los años 2008 y 2011, no fueron actualizados antes del inicio del siguiente periodo de gobierno y así fue que se inició la construcción de los Planes de Desarrollo de los periodos 2012-2015 incluyendo de manera parcial e insuficiente los planteamientos del PIU, por ejemplo en el Plan de Desarrollo del departamento del Vaupés dentro del Capítulo 2 dedicado a Sectores Transversales se encuentra como uno de ellos "Desplazamiento y de la situación de violencia en el Vaupés" mostrando cifras de expulsión y de la situación de la población desplazada y de los riesgos de desplazamiento, pero dentro del Capítulo 7. Sector atención y protección a la población vulnerable se encuentra "Atención y Reparación integral a las víctimas" y dentro de esto se anuncia que "la gobernación del Vaupés ha adoptado una herramienta de planificación llamada Plan Integral Único que busca lograr una mayor cobertura a esta población en un 60%, los recursos que se van a invertir en este plan integral son del SGP, Cofinanciación y recursos propios".

Ya en 2012, bajo la aplicación de la Ley 1448, la formulación del Planes de Acción Territorial (PAT) Departamental se hicieron basados en el PAT de otro departamento, cuando hizo el bosquejo del plan este fue enviado al Ministerio del Interior, este solicitó hacerle algunos cambios luego y fue enviado de vuelta.

El Ministerio del Interior respondió que así como se había presentado, ya era viable presentarlo para su aprobación ante el comité y fue aprobado el 21 de febrero de 2014. Luego de la revisión del Plan, se encontró que aún tenía muchas falencias y era necesario su reestructuración lo cual fue expuesto ante sus responsables por lo que se dedicaron varias sesiones de trabajo del 2014 con enlaces de la Secretaría de Gobierno Departamental para trabajar las modificaciones al PAT.

En los marcos estratégicos del plan de desarrollo, la inversión se encuentra inmersa en eje social, atención a la población vulnerable, donde hablan no de población desplazada, sino de víctimas de la violencia.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

A continuación se muestra un ejercicio de comparación paralela entre los instrumentos de planeación PIU, Plan de Desarrollo y PAT del departamento del Vaupés en los cuales se plasma lo planteado en las líneas anteriores, es decir, un paralelo entre los tres instrumentos de planeación PIU, PAT y Plan de Desarrollo donde se visualiza la incoherencia entre los tres instrumentos.

Tabla 7. Articulación entre los instrumentos de desarrollo y atención a la población desplazada

| DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS | | | |
|-------------------------|---|--|---|
| | PLAN INTEGRAL ÚNICO | PLAN DE DESARROLLO | PLAN DE ATENCIÓN TERRITORIAL |
| PREVENCIÓN | ACTIVIDAD: Seguimiento Plan de Prevención y protección. 70% de cumplimiento. | META: Prevenir el 100% el reclutamiento de NNA por GAOML. | Proponer un programa de prevención del reclutamiento forzado. |
| | ACTIVIDAD: Participar en las convocatorias públicas cofinanciando proyectos de fomento de la Acuicultura y la pesca. 4 proyectos elegibles. | GREMETA Incluir en las prácticas laborales a personas que están terminando sus estudios** | ACTIVIDAD: Represamiento de uno de los caños para producción de Cachamas. |
| GENERACIÓN DE INGRESOS | ACTIVIDAD: Vincular a familias que cumplen con los criterios de estabilización a programas de apoyo socioeconómico. 15% de familias vinculadas. | META: Apoyar un curso anual específico en los municipios en convenio con el SENA. 1 anual. | ACTIVIDAD: Que al finalizar las capacitación respectiva los participantes cuenten con los materiales mínimos para el desarrollo del oficio. |
| | PROGRAMA: Seguridad alimentaria y nutricional ACTIVIDAD: Suscripción de convenios entre Acción Social, SINCHI, CDA, Alcaldías y Gobernación para el programa RESA. META: Ejecutar un convenio RESA por año | | Construcción de una ladrillera en el barrio Villa Andrés de Carurú-Vaupés. Apoyo para la cría de especies menores (pollos y cerdos) para fortalecer la seguridad alimentaria de la población víctima en el municipio de Taraira. |
| IDENTIDAD | | META: Realizar un evento por municipio para que tengan sus documentos de identidad, libreta militar y registro de Sisbén.** | |
| PARTICIPACIÓN | PROGRAMA: Atención logística ASODEVA ACTIVIDAD: Se realizará adquisición de elementos básicos para el buen funcionamiento de la asociación. Entrega anual de dotación. | META: Contribuir a la creación y fortalecimiento de una Mesa de Participación de víctimas. INDICADOR: Conformación de mesa de participación de víctima. | ACTIVIDAD: Fortalecer a las organizaciones de víctimas con elementos de oficinas que permitan el desarrollo. ACTIVIDAD: Adquisición de elementos de oficina para la asociación OVIVA. |
| | PROGRAMA: Participación Consejos y Comités. ACTIVIDADES: Incluir a miembros de la población desplazada como invitados permanentes dentro del Consejo de Política Social, Comités de DH, CDAPD, CMPAD y mesas de trabajo. | | ACTIVIDAD: Establecer talleres de capacitación encaminados a los líderes de las organizaciones. |
| VIVIENDA | PROGRAMA: Vivienda Digna y Saludable. ACTIVIDAD: Construcción de vivienda nueva casco urbano de Mitú. 25 subsidios de vivienda. ACTIVIDAD: Mejoramiento de vivienda para familias desplazadas en zona rural. 10 subsidios de vivienda. | META: Gestionar y cofinanciar 40 subsidios para mejorar las viviendas de familia de población vulnerable de áreas urbanas. | ACTIVIDAD: Contribuir al mejoramiento de vivienda de quince (15) familias víctimas más vulnerables del departamento del Vaupés. Construcción de viviendas de Interés Social en la cabecera municipal, para la población víctima del municipio de Taraira. |
| | PROGRAMA: Plan de Contingencia. ACTIVIDAD: Elaboración del plan de contingencia departamental. META: Documento elaborado y socializado ante el comité y OPD. PROGRAMA: Plan de Contingencia. ACTIVIDAD: Elaboración del plan de contingencia departamental. | | Canasta integral para la atención complementaria en aseo, alimentación, manejo y manejo de abastecimiento a la población víctima del conflicto armado del municipio de Mitú. Construcción y dotación de una vivienda de albergue temporal para las familias en situación de desplazamiento que recibe el municipio de Mitú |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| | PLAN INTEGRAL ÚNICO | PLAN DE DESARROLLO | PLAN DE ATENCIÓN TERRITORIAL |
|-------------------------|--|--|--|
| SALUD | PROGRAMA: Contratación PIC para corregimientos. ACTIVIDADES: Inclusión al SGSSS a la población desplazada y garantía al acceso a los servicios de Salud. 100% de cobertura. Seguimiento trimestral a la atención en salud con enfoque diferencial para la población desplazada. Diseño y Aplicación de la ruta de acceso para la población en situación de desplazamiento. Actualizar bimensualmente la Base de datos de población desplazada a la ESE y aseguradoras. PROGRAMA: Promoción de la salud, prevención de riesgos y atención de las poblaciones especiales, tales como: Población en situación de desplazamiento. | METAS: Apoyar un taller sobre educación sexual y métodos de planificación, una jornada anual para mujeres gestantes, prevención de cuello uterino y un taller anual de lactancia materna. | |
| | ACTIVIDAD: Garantizar el acceso a la educación básica. Incrementar, fortalecer y articular programas de alimentación, apoyo (kits escolares) a los NNA pertenecientes a familias de PD. 100% de atención a niños y niñas en condición de desplazamiento. | | |
| ALIMENTACIÓN | | | Asistir a las víctimas en el derecho a la asistencia alimentaria a doscientos cincuenta familias mediante un proyectos de raciones servidas-Asistencia alimentaria a los Niños y ancianos. |
| CARACTERIZACIÓN | ACTIVIDAD: Identificación y caracterización de la población desplazada en zona rural. 50% de familias caracterizadas. | | |
| SISTEMAS DE INFORMACIÓN | PROGRAMA: Fortalecimiento Sistemas de información departamental ACTIVIDAD: Actualización y cruce de base de datos de la población desplazada. META: 90% de la base de datos actualizada y cruce trimestral | | |
| | PROGRAMA: Comité departamental para la atención a la población desplazada. Realizar 4 reuniones al año. | META: Apoyar y promover la instalación y operación del CJT departamental, así como la instalación y operación de estos comités en los municipios. | |
| PAT | | META: Diseñar e implementar el PAT durante el cuatrienio. INDICADOR: PAT diseñado y en proceso de implementación. META: Crear una herramienta para medir el GED plasmados en el PIU. | Plan diseñado y en Implementación. |
| SEGUIMIENTO AL PIU | ACTIVIDAD: Adoptar un sistema de monitoreo y evaluación del PIU. META: 1 sistema de monitoreo y evaluación funcionando y orientado al desarrollo del PIU. | META: Implementar el 60% el PIU en el departamento durante el cuatrienio. META: Realizar seguimiento al PIU. INDICADOR: Porcentaje de las metas del PIU ejecutadas. META: Avanzar en 50% el GED de la población víctima del desplazamiento forzado. INDICADOR: Número de acciones a realizar. Número de acciones realizadas. 50% | |

** Para población categorizados pobreza extrema, víctimas de la violencia y población Sisbén.

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental, Vaupés Gobierno Multicultural con enfoque Social, Plan Integral único departamento del Vaupés 2012-2015, Plan de Atención Territorial departamento del Vaupés.

En el Plan de Desarrollo Departamental las prioridades son:

- Para población en situación de desplazamiento: implementar y hacerle seguimiento al PIU en el departamento durante el cuatrienio, avanzar en el GED de la población víctima del desplazamiento forzado y para ello crear una herramienta para medir el GED plasmados en el PIU.
- Diseñar e implementar el PAT durante el cuatrienio, así como apoyar y promover la instalación y operación del Comité de Justicia Transicional Departamental y municipales y en el marco de la Ley 1448 contribuir a la creación y fortalecimiento de una Mesa de Participación de víctimas.
- Prevención 100% de reclutamiento forzado.
- Apoyar talleres sobre educación sexual, lactancia materna y métodos de planificación y una jornada anual para mujeres gestantes, prevención de cuello uterino.
- Gestionar y cofinanciar 40 subsidios para mejorar las viviendas de familia de población vulnerable de áreas urbanas.
- Realizar un evento por municipio para que tengan sus documentos de identidad, libreta militar y registro de Sisbén.
- Apoyar un curso anual específico en los municipios en convenio con el SENA. e Incluir en las prácticas laborales a personas que están terminando sus estudios.

En el Plan de Acción Territorial Departamental las prioridades son:

- Para atender la atención humanitaria Inmediata el municipio de Mitú planteó la Construcción y dotación de una vivienda de albergue temporal y una canasta integral para la atención complementaria en aseo, alimentación, menaje y manejo de abastecimiento para las familias en situación de desplazamiento que llegan al municipio de Mitú.
- Contribuir al mejoramiento de vivienda de quince (15) familias víctimas más vulnerables del departamento del Vaupés y construcción de viviendas de Interés Social en la cabecera municipal, para la población víctima del municipio de Taraira.
- Fortalecer a las organizaciones de víctimas con elementos de oficinas que permitan el desarrollo.
- Apoyo para la cría de especies menores (pollos y cerdos) para fortalecer la seguridad alimentaria de la población víctima en el municipio de Taraira. Construcción de una ladrillera en el barrio Villa Andrés de Carurú-Vaupés.
- Represamiento de uno de los caños para producción de Cachamas.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

- Que al finalizar la capacitación respectiva, los participantes cuenten con los materiales mínimos para el desarrollo del oficio.
- Proponer un programa de prevención del reclutamiento forzado.

Aunque el plan de desarrollo enfatiza en la implementación y el seguimiento al PIU en el departamento durante el cuatrienio, así mismo como avanzar en el GED de la población víctima del desplazamiento, no despliega las acciones del PIU en este plan, por su parte las acciones que son implícitas en el plan son dirigidas a población en pobreza extrema, población Sisbén y *víctimas de la violencia* sin diferenciación. El Plan de Acción Territorial se enfatiza en mejorar la condiciones de atención humanitaria inmediata en la construcción de un albergue temporal y el mejoramiento de la Ayuda Humanitaria inmediata con todos sus componentes contribución a la construcción y mejoramiento de 15 viviendas, a la dotación de implementos de oficina para las organizaciones de víctimas, a unos programas encaminados a la generación de ingreso y a un programa de prevención del reclutamiento forzado.

El plan de Desarrollo aunque habla de la implementación y el seguimiento al PIU en el departamento durante el cuatrienio, así mismo como avanzar en el GED de la población víctima del desplazamiento, los programas se diluyen en el marco Estratégico Eje Social en el Sector Atención a la población vulnerable y dentro de esta Víctimas de la violencia.

A continuación se plasman algunos de los resultados de gestión del Plan de Desarrollo Departamental.

Tabla 8. Gestión del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2014

| META GUBERNAMENTAL | CUMPLIMIENTO DE META |
|--|--|
| META: Prevenir el 100% el reclutamiento de NNA por GAOML. | Desde inicios de 2014 se inició un proyecto de prevención del reclutamiento solo para 20 comunidades con el PNUD y la Gobernación Organización Indígena OZCIMI. Va un número aproximado de 8 reclutamiento forzados entre el 2012 al presente. |
| META: Incluir en las prácticas laborales a personas que están terminando sus estudios. | Se desconoce del cumplimiento de esta meta |
| META: Apoyar un curso anual específico en los municipios en convenio con el SENA. 1 anual. | En este período se han realizado tres (3) cursos que se han centrado en el municipio de Mitú y quedan faltando cuatro los cuales se espera beneficien |
| META: Realizar un evento por municipio para que tengan sus documentos de identidad, libreta militar y registro de Sisbén. | Se ha realizado evento en el municipio de Mitú para obtención de la libreta militar. No se ha realizado eventos para obtención de registro de Sisbén. |
| META: Contribuir a la creación y fortalecimiento de una Mesa de Participación de víctimas. INDICADOR: Conformación de mesa de participación de víctima. | La Mesa de Participación se creó con el apoyo logístico de la UARIV y técnico de la Defensoría de Pueblo. La Gobernación hasta mayo de 2014 no ha aportado ni en la conformación ni en el fortalecimiento de la Mesa. Se llevaron a cabo dos socializaciones del PAT por parte de la Gobernación a las Mesas. |
| META: Gestionar y cofinanciar 40 subsidios para mejorar las viviendas de familia de población vulnerable de áreas urbanas. | Hasta mayo de 2014 el único proyecto de cofinanciación para familias en situación de desplazamiento por la Gobernación del Vaupés es el de las 16 viviendas que está apoyando la UARIV. |
| METAS: apoyar un taller sobre educación sexual y métodos de planificación, una jornada anual para mujeres gestantes, prevención de cuello uterino y un taller anual de lactancia materna. | No se ha dirigido puntualmente a las víctimas |

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

| META GUBERNAMENTAL | CUMPLIMIENTO DE META |
|---|---|
| META: Apoyar y promover la instalación y operación del CJT departamental así como la instalación y operación de estos comités en los municipios. | Se ha apoyado y promovido la instalación del CJT Departamental pero no en los Municipios. |
| META: Diseñar e implementar el PAT durante el cuatrienio. | El PAT está diseñado y en proceso de implementación. |
| INDICADOR: PAT diseñado y en proceso de implementación. | Carurú es el único municipio del departamento que no contaba con PAT sin embargo, tiene diseñado su PIU. |
| META: crear una herramienta para medir el GED plasmados en el PIU | No ha sido creada |
| META: Implementar el 60% el PIU en el departamento durante el cuatrienio. | El PIU no fue incluido dentro del plan de desarrollo departamental, por tanto su implementación quedó rezagada a la implementación del PAT. |
| META: Realizar seguimiento al PIU. | No se le hace seguimiento al PIU. |
| INDICADOR: Porcentaje de las metas del PIU ejecutadas. | |
| META: Avanzar en 50% el Goce Efectivo de Derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. | No se cuenta con los mecanismos, el conocimiento, ni el recurso para hacerle seguimiento al GED, las capacidades institucionales son muy pocas. |
| INDICADOR: No de acciones a realizar. No de acciones realizadas. 50%. | |

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental, Vaupés Gobierno Multicultural con enfoque Social, Plan Integral único departamento del Vaupés 2012-2015, Plan de Atención Territorial departamento del Vaupés.

El Plan Integral Único (PIU) no fue incluido dentro del Plan de Acción Territorial Departamental PAT de acuerdo a una entrevista con uno de los enlaces adscritos a las Secretarías de Gobierno, las partidas presupuestales planteadas en el PIU no se podían cumplir por ello el Ministerio del Interior recomendó comenzar desde ceros el nuevo plan. No obstante, luego de la revisión de la primera versión del PAT, en el cuerpo del documento, en la formulación, el PAT sigue siendo el mismo PIU. En cuanto a los tres Municipios se solicitó que allegaran el Plan de Acción Municipal y solo el municipio de Mitú lo allegó, los demás Municipios no lo han allegado.

3.2 Coordinación nación/nación y nación/territorio

En cuanto a la política de generación de ingresos la cual implica la concurrencia de entidades nacionales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), DPS, UARIV, Banco Agrario, principalmente, en el departamento del Vaupés no se cuenta con coordinación entre estas entidades solo se tienen conocimiento de coordinación entre estas entidades y los entes territoriales.

En cuanto a la coordinación y subsidiariedad al interior del departamento se tiene como propuesta de ejecución unos proyectos que los Municipios plantearon para su subsidiariedad por el departamento y la nación pero que aún no han iniciado, estos son:

Tabla 9. Proyectos de inversión en atención a la población desplazada

| MUNICIPIO | PROYECTO | RECURSOS |
|-----------|--|---|
| Mitú | Canasta integral ayuda humanitaria inmediata | Sin definir |
| | Construcción y dotación albergue temporal | Sin definir |
| | Adecuación y mejoramiento de vivienda | Sin definir |
| | Proyectos productivos dirigidos a la población víctima | Sin definir |
| | centro regional de atención integral para población infraestructura dotación y coordinador profesional en el área social | 70% UARIV, Predio Mpio. servicios y funcionamiento la gobernación |
| | Formulación de vivienda nueva para las familias en pobreza extrema | Sin definir |
| Carurú | Ladrillera como proyecto sostenibilidad y derecho a una vida digna | 100.800.000 |
| Taraira | Fortalecimiento de la seguridad alimentario cría especies menores | 50.000.000 |
| | Construcción de vivienda de interés social | 150.000.000 |

Fuente: Plan de Atención Territorial.

Los anteriores proyectos fueron generados luego que en las distintas capacitaciones que funcionarios de la UARIV han dado a los Comités de Justicia transicional, se dijo que la UARIV tenía recursos para subsidiariedad pero para ello los municipios debían presentar los proyectos en los cuales requería subsidiariedad a la Gobernación y esta a su vez, dependiendo de su capacidad financiera, solicitaba de ser el caso la concurrencia y subsidiariedad a la UARIV. No obstante, no ha habido ejecución de los mismos.

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

En lo transcurrido de la Ley de víctimas se tiene conocimiento de unos convenios interadministrativos entre la Gobernación y el SENA que tiene que ver con apoyo a microempresa textil de población vulnerable y en situación de desplazamiento, la implementación de cuatro unidades productivas de crías y manejo de especies menores gallinas ponedoras para la población víctima de la violencia, proyecto de implementación de un Esquema Especiales de Acompañamiento a retornos y reubicaciones individuales en el departamento del Vaupés a 16 familias donde la UARIV aportó 10 millones, el municipio 40 millones y 50 millones aproximadamente la Gobernación para mejoramiento de vivienda.

Para los anteriores proyectos la iniciativa de cofinanciación ha surgido de las otras entidades diferentes al ente territorial, por ejemplo con los convenios con el SENA ellos han presentado la propuesta y la Gobernación ha aportado económicamente a la ejecución.

En cuanto al municipio de Mitú la coordinación se ha usado para casos puntuales –de manera muchas veces informal– y solo se ha concretado aportar recursos en lo de los Esquemas Especiales de Acompañamiento.

4. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA (OPD) Y ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS (OV) EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

En el departamento, la implementación de la Ley 1448 de 2011 ha generado una nueva dinámica frente a las formas organizacionales en la que las personas desplazadas buscan participar e incidir en las políticas de atención. Aunque debe recordarse que en Vaupés, la participación de las víctimas, también depende de las dinámicas de las organizaciones indígenas, dado el carácter mayoritariamente étnico de la población desplazada.

4.1. Organizaciones de población desplazada

Vaupés cuenta con una Organización de Población desplazada legalmente constituida llamada Asociación de Desplazados del Vaupés (ASODEVA), en el municipio de Carurú, en el segundo semestre del 2012, las familias en situación de desplazamiento se organizaron en una asociación llamada Asociación de Víctimas de Carurú (ASOVIC), en Taraira aún no hay un proceso organizativo de las víctimas y en el 2013 nacieron las siguientes OV: la Asociación de Mujeres Víctimas del Vaupés (ASOMVIDEVA) y la Asociación de Víctimas del Vaupés (ASOVIVA) una asociación de víctimas de hechos diferentes al desplazamiento, cuyo énfasis fundamental es el Decreto 4633 de víctimas indígenas. Cada una de estas cuatro (4) organizaciones tiene presidentes y una presidenta los y las cuales juegan un papel activo de demanda ante las entidades que componen el sistema.

Tienen una participación muy activa en todos los escenarios, sin embargo, se ha sostenido una tensión entre estas organizaciones, ya representadas en las Mesas de Participación y las entidades territoriales.

Esta tensión y otros factores estructurales que nada tienen que ver con la participación, no han permitido una incidencia efectiva de las personas en situación de desplazamiento en las decisiones que los afecten, sin embargo, si bien la incidencia no ha sido en el cambio sustancial en cuanto al Goce Efectivo de sus Derechos, si se han tenido en cuenta las ideas y proyectos de pequeña envergadura en los componentes de generación de empleo por medio de proyectos productivos, al menos desde su planeación. Es así como varios proyectos formulados por esta población, han pasado sin ningún tipo de filtro por parte de la entidad territorial o del Comité de Justicia Transicional o no se

PARTE II - Gestión de políticas territoriales

hace un análisis exhaustivo de lo que representaría ese proyecto para población o las implicaciones en materia del Goce Efectivo de Derechos.

Foto 4. Cesión ampliada de Mesas de Participación del departamento del Vaupés


Fuente: Foto tomada por Aura Milena Upegui. 2014.

No se tiene conocimiento de los ejercicios de rendición de cuentas de manera general que tengan como tema principal la política concerniente a víctimas, pero en las Asambleas de población desplazada o en reuniones de la población se ha invitado en su momento a funcionarios de las entidades territoriales para tener conocimiento sobre temas puntuales.

Sin embargo, aún es persistente el desconocimiento de los instrumentos territoriales de políticas de víctimas, por ejemplo, a fines de 2014, muchos líderes de desplazados manifestaron que no conocieron el PIU aprobado para 2008-2011, nunca obtuvieron copia de él o no saben si lo que se hace corresponde o no con lo establecido en el plan de desarrollo y el PIU. Este conocimiento solo está en cabeza de los presidentes de las organizaciones y algunos líderes y lo mismo ha sucedido con el Plan de Acción Territorial (PAT).

Dentro de la nueva estructura para la participación de las víctimas en el año 2012 se crearon como espacios transitorios el de Carurú, el de Mitú y uno Departamental, espacios que en el año 2013 fueron instalados formalmente como Mesas de Participación, mesas que han sido jalonadas en gran parte por la Subdirección de Participación de la Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas, la cual siguiendo las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, ha permitido la realización de tres (3) sesiones de la Mesa entre los años 2013 y 2014 de manera ampliada, es decir, el fortalecimiento no se ha limitado a la Mesa Departamental la cual está conformada tan solo por cuatro (4) miembros sino que ha costado los gastos de las Mesas de Carurú y Taraira, todos

estos procesos participativos han sido acompañados por la Defensora Comunitaria de la Regional Vaupés como Secretaria Técnica de la Mesa Departamental dado que no se cuenta con Asesor de Participación.

Foto 5. Taller de fortalecimiento de la UARIV a Mesas de Participación


Fuente: Foto tomada por Aura Milena Upegui. 2014.

Hasta el año 2013 persistió una falta de acompañamiento sistemático y una falta de interés de los funcionarios de las entidades a las solicitudes de esta población, así la participación aún dista de ser efectiva para una real incidencia. Es importante también mencionar que la garantía de derechos que hacen los funcionarios en este departamento a esta población lo hacen más desde la perspectiva de ayuda, auxilio, colaboración, apoyo, que desde la exigencia real del gobierno a cumplir la normatividad vigente.

Las OPD inicialmente mostraron oposición al proceso protocolario de participación que ha traído la Ley 1448 y la Resolución 0388 del año 2013 y eso fue motivo para la impugnación de la instalación de la Mesa Departamental, el retiro de las mesas, tensiones con la Defensoría del Pueblo y la reivindicación de su proceso como Mesa de Fortalecimiento y la participación directa en espacios de incidencia por fuera de las mesas de participación. No obstante a 2014 con los procesos participativos que se han venido jalonando desde finales de 2013 y con las consultas realizadas a la Subdirección de Participación de la UARIV, las OPD han decidido participar en los procesos que se están gestando desde las mesas.

La Organización de Población Desplazada ante este contexto ha tenido que ir modificando sus procesos participativos pues el actual esquema de ordenamiento de las mesas

no permite la sola defensa de los intereses de una sola población perteneciente a un solo hecho victimizante, sino que se ha ido relegando lentamente a la defensa de los derechos de la población víctima sin diferenciar los hechos victimizantes.

4.2. Ejercicio del derecho a la participación

Las fortalezas actuales de la Organización de Población Desplazada ASODEVA son, por un lado, la apropiación del discurso del Goce Efectivo de Derechos, de la sentencia T-025 y de todos los autos del Estado de Cosas Inconstitucional y de otros eslabones que componen el actual discurso de defensa de los derechos de la población en situación de desplazamiento, por el otro, que quien a marzo de 2015 presidía esta organización, había sido formado en el marco de la Ley 387 de 1997 y no de la Ley 1448 del 2011, lo que le permite hacer cuadros comparativos sobre los marcos de las dos leyes.

Foto 6. Ejercicio del derecho a la participación



Fuente: Foto tomada por Aura Milena Upegui. 2014.

Las falencias persistentes son la falta de dimensión y globalidad en sus propuestas, la falta de una estructura clara de Comité Ejecutivo y el interés constante de la aprobación de pequeños proyectos por los entes territoriales para ser ejecutados por la asociación, estas falencias han creado un clima de falta de credibilidad ante las entidades territoriales que han aportado a la falta de interés en esta población.

Para los funcionarios en quienes recaen las responsabilidades de la formulación y ejecución de la política pública las Mesas han representado hasta ahora una forma de ataque y de presión para las entidades y los espacios de participación en las que las entidades esperan propuestas claras por parte de esta población no llegan con nada planteado o muchas veces no asisten.

Fuera de la incidencia que de manera parcial y puntual ha alcanzado la Asociación de Población Desplazada y la planeación y pequeña incidencia que hasta ahora ha hecho las Mesas de Participación, la participación de la población se ha reducido a solicitudes personales de mercados y de materiales para mejoramiento de vivienda.

La multiplicidad de OV que creó la Ley de Víctimas ha hecho por un lado que cada organización trabaje por el beneficio de sus asociados y por el otro que las mesas, tal como lo dice la Ley requieran el fortalecimiento lo que ha creado la disyuntiva de para quien el fortalecimiento si para la OPD y las OV o para las Mesas.

Uno de los motivos más relevante por los cuales la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado no ha funcionado en este departamento es la falta de una persona o equipo de trabajo continuo vinculada con las entidades territoriales, que tenga los conocimientos y discrecionalidad suficiente para coordinar la formulación de la política y lograr la consolidación de una caracterización integral de la población, así como insertar los indicadores del Goce Efectivo de Derechos y de enfoque diferencial en esa formulación lo que hubiera permitido a lo largo de los años que la participación de la población fuera precisa y concreta, encaminada a resolver sus necesidades y a dignificar sus conocimientos empíricos.

Por tanto la falta de una caracterización de la población ha dado como resultado que la implementación de los enfoques diferenciales sea casi nula; por lo que no aparecen en las herramientas de planificación de este departamento programas para atender a comunidades étnicas, personas en situación de discapacidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres u otros grupos poblacionales. No se tiene conocimiento hasta el momento cuantos son, quienes son, donde están las personas en situación de desplazamiento en el departamento lo que ha entorpecido todo el proceso de planificación de la política para la atención a la población.

En el caso del departamento del Vaupés donde la mayoría de la población es indígena los procesos participativos de esta población están enfocados en la defensa de sus derechos como pueblos indígenas, así se han organizados en 18 organizaciones indígenas que representan cada una un pueblo geográficamente reconocido, no obstante, ante la conformación de la Mesa Departamental se solicitó al Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA), donde están a la vez inscritas las demás organizaciones zonales, nombrar un Presidente zonal o Autoridad tradicional que representara los pueblos indígenas dentro de la Mesa de Participación y desde ese momento ese participante ha estado aportando conocimiento de las afectaciones colectivas y al territorio que a causa del conflicto armado ha sufrido este departamento .

5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

Se verificó en la entidad territorial Departamental que el rubro presupuestal asignado a la atención de la población en mención tiene el nombre de "*Desplazados*" no obstante, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 el departamento comienza a cumplir sus obligaciones con respecto a las víctimas de manera general con este mismo recurso y hasta ahora no se ha modificado ni la cantidad ni otro rubro distinto para la atención a las víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento, por lo que es evidente que no existe diferencia entre las partidas generales en las que se mezclan gasto para desplazados y gasto para población víctima de otros hechos victimizantes y estas partidas a su vez se encuentran inmersas en población vulnerable. Este rubro se encuentra a su vez dividido en dos: 1. Prevención y Protección y 2. Restablecimiento Socioeconómico.

5.1. Dinámicas de la gestión presupuestal

Entre los años 2011 y 2013 se ha ejecutado para todas las víctimas, fuere cual fuere el hecho victimizante presentado y de acuerdo a las respuestas de la Secretaría de Hacienda Departamental ni el departamento ni los municipios han recibido aún recursos o nuevas fuentes para asumir sus competencias frente a los desplazados y pese a los escasos recursos con los que hasta ahora cuentan no se han realizado amplias solicitudes de presupuesto para financiar la política pública.

En el año 2011, la Gobernación del Vaupés dirigió una solicitud al Ministerio del interior y de justicia, en especial a la doctora Viviana Ferro Buitrago, asesora despacho Viceministerio del Interior y Coordinadora Grupo de coordinación territorial en Materia de Desplazamiento Forzado de ayuda presupuestal orden 2 Auto 383 de 2010, en esta solicitud ampliamente expuesta construida con la Asociación de Desplazados del Vaupés, se presenta una priorización de proyectos con el fin de solicitar presupuesto en el marco del principio de concurrencia y subsidiaridad para realizar una efectiva atención a las víctimas del desplazamiento.

En dicha solicitud mencionan que "De acuerdo con la información aproximada, suministrada por el departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población del departamento de Vaupés para el año 2011 se proyectó en 41.965 personas; de las cuales el 37% habita en las zona urbana de los municipios con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) equivalente al 40,26%; el resto de la población, conformada

aproximadamente por 63% de los habitantes, residen en la zona rural contenida en los resguardos indígenas legalmente constituidos y afrontan un NBI del 88,18%.

Estos datos sumados a la preocupante tasa de desempleo en el departamento que fluctúa entre el 80 y el 82%, la gran cantidad de hogares con bajos ingresos mensuales y el alto costo de vida, acrecientan la problemática económica y habitacional, generando altos índices de hacinamiento, pobreza y construcción de viviendas insalubres con materiales poco duraderos e inestables".

En cuanto a lo étnico, podemos decir que del total de población víctima del departamento, al menos lo que aparecen en cifras oficiales, un alto porcentaje es indígena, el 9% de la población es no indígena y en porcentaje menor están los afro descendientes.

5.2. Caracterización de la inversión en atención a población desplazada

De acuerdo con estos apuntes y a otro contexto más amplio de lo que representa la atención a la población desplazada en el departamento, se plantearon unas solicitudes presupuestales, inicialmente y con base en el déficit cuantitativo de vivienda, sugirió la necesidad de generar 426 viviendas anuales, 60% de las cuales serían de primera necesidad, para superar el déficit actual, teniendo en cuenta que Vaupés no cuenta por ejemplo con el recurso que esto conlleva, sin el apoyo económico del Gobierno nacional es prácticamente imposible dar solución a la problemática del déficit de vivienda. Por ello en la ficha presupuestal Orden 2, se presentó un proyecto de vivienda el cual tenía como objetivo brindar 25 soluciones de vivienda urbana para familias desplazadas, lo que representa de todos modos una solución parcial a la necesidad presentada.

Dentro de la ficha presupuestal de la orden 2, se presentaron dos proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, además se incluyeron 4 proyectos para el sector educativo enfocados principalmente a la permanencia y acceso de la población desplazada al sistema educativo. Por último, se presentó un proyecto de identificación y registro, cuyo objetivo era llegar a las comunidades indígenas más apartadas con jornadas de cedula y registro para beneficiar especialmente a los niños, niñas y adultos mayores; hasta fines de 2014 se desconocía que pasó con esos proyectos.

Tabla 10. Gestión presupuestal y proyectos realizados 2008-2014

| PROGRAMAS | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|-------------------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN |
| Prevención y Protección | 62 | 24 | 20 | 12 | 15 | 21 | 66 | 20 |
| Ayuda Humanitaria | | | 25 | 24 | 30 | 29 | | |
| Estabilización Socioeconómica | | | 15 | | 20 | 9 | | 51 |
| Total | 62 | 24 | 60 | 37 | 65 | 60 | 66 | 72 |
| % de Ejecución | 40% | | 62% | | 94% | | 100% | |

| PROGRAMAS | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN | PROGRAMACIÓN | EJECUCIÓN |
| -Prevención y Protección -Ayuda Humanitaria | 52 | | 40 | | 40 | |
| -Estabilización Socioeconómica | | | | | | |

Fuente: Informes de la Secretaría de Gobierno departamento del Vaupés 2009-2011. Plan de Atención Territorial.

Entre los años 2012 y 2013 el tema de la Ayuda Humanitaria inmediata fue entendido como de igual obligatoriedad para municipio y departamento; por lo tanto las familias en situación de desplazamiento sin importar el tiempo transcurrido entre la declaración y el momento actual asistían a Alcaldía y a Gobernación a solicitar mercados, ante la falta de coordinación entre ambos entes en varias ocasiones la ayuda era recibida de manera simultánea. Así mismo sin tener la entidad territorial muy claro el tema de la Ayuda Humanitaria inmediata, era entregada a la entidad que la solicitara, por ejemplo, se hicieron entrega a solicitud no solo del Ministerio Público sino por entidades como la UARIV y el ICBF quienes ante la falta de soluciones concretas con la población que no tiene garantizado el mínimo vital recurría a las entidades territoriales en búsqueda de soluciones inmediatas. Adicional a lo anterior se entregaron sin distinción mercados de AHI a población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes desconociendo el marco normativo.

Ante todas estas situaciones la defensoría comunitaria para el Vaupés hizo requerimientos y recomendaciones a las entidades en esta materia, y a finales de 2013 se logró hacer incidencia materializada en un acuerdo interno y verbal entre la Alcaldía de Mitú y la Gobernación del Vaupés, porque la Alcaldía brinda el auxilio por primera vez a la familia remitida por el Ministerio Público, y posterior a esta entrega el departamento entra a subsidiar las otras entregas (fuera de este acuerdo existen otros acuerdos firmados entre el Ministerio Público, las entidades territoriales y la UARIV en el tema de Ayuda Humanitaria), no obstante la Ayuda Humanitaria Inmediata no ha sido completa ni suficiente pues se limitan a la entrega del componente de alimentación y aseo sin los demás componentes.

6. PROBLEMAS REGIONALES

Luego de tres años de seguimiento a la atención a las víctimas de desplazamiento forzado se han ido evidenciando falencias de pequeña, mediana y gran envergadura, resumidas en un incumplimiento casi en la totalidad a las órdenes de la corte emanadas de la sentencia T-025, que se traduce finalmente en falta de garantías a esta población y un poco o nula credibilidad a las entidades responsables de las mismas que ha dejado un sinsabor en este rincón de la amazonia colombiana.

No obstante se han contado tres falencias o problemas que de haberse resuelto hace unos años se contaría con otro panorama, problemas que relacionaré a continuación los cuales serán resumidos en una tabla al final de este informe.

La falta de una caracterización de la población víctima

Ninguna entidad territorial del departamento ha puesto sus esfuerzos en la caracterización y diagnóstico de la situación de la población víctima del conflicto armado lo que hace que a la hora de planear la inversión no tengan claro, cuánto, cómo, ni dónde, ni a quién, por tanto cualquier proyecto que surja no tiene unas metas totales para que haya un Goce efectivo de derechos del total de la población, sino un número limitado de beneficiarios.

Falta de un presupuesto ajustado a las necesidades de la población desplazada en el departamento

Es deficiente la gestión del departamento y los municipios, por lo que continúan dependiendo de los recursos propios, los cuales son mínimos y no alcanzan a suplir el estado de cosas inconstitucional en este departamento.

Tabla 11. Síntesis de problemas regionales en política pública de atención al desplazamiento

| PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL | ZONAS FOCALIZADAS | CAUSAS | NÚMERO DE PERSONAS O COMUNIDADES O LOCALIDADES AFECTADAS | MEDIDAS QUE SE RECOMIENDA ADOPTAR | ENTIDAD DEBE ASUMIR ESE ASUNTO |
|--|--|--|--|--|---|
| Falta de una caracterización de la población víctima. | Todo el departamento . | Desconocimiento al desplazamiento. Falta de presupuesto. Desinterés a la problemática. | 6.000 víctimas aproximadas que reporta el RUV. | Incluir la caracterización y un estudio de la población desplazada para partir de ahí para la formulación de planes, programas y proyectos. | Entidad territorial con apoyo de cooperación internacional. |
| Falta de un presupuesto ajustado a las necesidades de la población desplazada en el departamento . | Mitú, Carurú y Corregimientos Departamentales. | Desconocimiento a las problemáticas de la población desplazada, invisibilización de esta problemática. | 6.000 víctimas aproximadamente. | Solicitud de ampliación de presupuesto y/o solicitud de complementariedad y subsidiariedad. | Entidades territoriales. |
| Falta de que las víctimas del conflicto armado estén en la agenda del departamento . | Todo el departamento | Invisibilización de las consecuencias del conflicto, naturalización del conflicto. | 6.000 víctimas aproximadas que reporta el RUV. | Contratación de un experto en el tema o de una consultoría, desde las administraciones que jalene la Política. Seguimiento de permanecer por parte de la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional. | Entidades territoriales, Ministerio Público. |

Fuente: Documentación Defensora Comunitaria. Defensoría Regional Vaupés 2012-2015