COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

COMENTARIOS A LAS BASES DEL PLAN DE DESARROLLO 2010- 21014 DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Miembros de la Comisión de Seguimiento

Eduardo Cifuentes Muñoz
Monseñor Héctor Fabio Henao
Luis Jorge Garay Salamanca
Rodrigo Uprimny Yepes
Patricia Lara Salive
Jorge Rojas Rodríguez
Marco Romero Silva
Pedro Santana Rodríguez
Fanny Uribe Idárraga
Olga Amparo Sánchez
José Fernando Isaza
Luis Evelis Andrade
Rosalba Castillo
Orlando Fals Borda (q.e.d.p.)

Observadores nacionales:
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas - CNOA

Con el acompañamiento internacional:
Rigoberta Menchú
Roberto Meier

Bogotá, Enero de 2011

EQUIPO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

COMENTARIOS A LAS BASES DEL PLAN DE DESARROLLO 2010- 21014 DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Por:

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA
(Director)

FERNANDO BARBERI GÓMEZ
(Coordinador)

CLARA RAMÍREZ GÓMEZ
FERNANDO VARGAS VALENCIA
(Investigadores)

Bogotá, Enero 26 de 2011

Índice de contenidos

I. Introducción 3

II. La Política a la Población Desplazada: Un capítulo del Plan de Desarrollo 3

1. Antecedentes generales 3

2. Desarrollo regional y desplazamiento 4

3. Las locomotoras 5

3.1. Sector agropecuario 6
3.2. Vivienda 8

4. Política para la Población Desplazada 8

III. Los Servicios Sociales del Estado y las medidas de reparación 12

IV. Los recursos 17

V. Conclusiones 19

I. Introducción

El presente documento tiene por objeto presentar al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Corte Constitucional algunos comentarios relacionados con las Bases del Plan de Desarrollo de la administración Santos para el periodo 2010-2014 y particularmente con el capítulo correspondiente a la población desplazada. Cabe aclarar que estos comentarios tienen el carácter de preliminares debido, de una parte, a que se formulan usando como fuente las bases del Plan de Desarrollo y no su proyecto de articulado, y de otra, el hecho de que el Gobierno nacional ha anunciado modificaciones del plan dadas las necesidades derivadas de la ola invernal que ha venido afectando al país.

II. La Política a la Población Desplazada: Un capítulo del Plan Nacional de Desarrollo

1. Antecedentes generales

La prioridad que los distintos gobiernos han otorgado a la observancia de los derechos de la población desplazada por la violencia en el país puede reflejarse en el hecho de que hasta el momento ningún Plan Nacional de Desarrollo había incluido la problemática de esta población como uno de los ejes de la política social, al punto de que incluso llevó a la Corte Constitucional a expedir la Sentencia T-025 de 2004 por medio de la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).Como es de conocimiento público, el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo constituye la hoja de ruta para abordar las prioridades sociales y económicas del país. En los planes de desarrollo se establecen metas, se formulan políticas y estrategias para alcanzar dichas metas y se estiman los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Por ello, la ausencia de una determinada línea de acción dentro del Plan como es la de buscar la satisfacción de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, podría reflejar la ausencia de compromiso gubernamental con dicho propósito social.

A diferencia del plan de desarrollo de la administración Uribe en el cual existían solo algunas referencias dispersas a la problemática de la población desplazada, en el Plan que se discutirá próximamente en el Congreso de la República se incorpora un capítulo específico para la población desplazada por la violencia.

El gobierno actual reconoce la magnitud del fenómeno del desplazamiento, sus efectos y la necesidad de contar con estrategias que conduzcan al restablecimiento social y económico de la población en situación de desplazamiento forzoso. En efecto, en la sección IV C de las bases del Plan Nacional de Desarrollo se afirma:

> *El delito de desplazamiento forzado ha ocasionado la vulneración de derechos humanos de millones de colombianos y ha hecho que la mayoría de estas personas, que han sido obligadas a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, hayan enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, lo que les dificulta el acceso a activos, a redes sociales, mercados formales y capital humano, obstaculizando el disfrute de unas condiciones mínimas de vida digna a la que tienen derecho. Por lo anterior, el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población*

que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población desplazada (PD). De igual manera, teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población, el Estado debe repararlas integralmente en el marco de la Justicia transicional.[1]

De esta forma, el Plan cuenta con objetivos en esta materia, de los cuales el principal es que la población supere la situación de desplazamiento (Cesación); establece metas sobre el grado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada, fijándose los niveles que deben alcanzar los indicadores de goce efectivo de cada uno de los derechos; plantea políticas y estrategias a desarrollar para el logro de las metas, e incluye en el Plan de Inversiones recursos destinados para la atención de los derechos y la reparación de la población en situación de desplazamiento forzoso. Cabe destacar que dentro de sus lineamientos generales se otorga particular importancia a las estrategias que impacten el restablecimiento social y económico de la población desplazada en el marco del retorno o la reubicación. Por el contrario, preocupa, de una parte, la afirmación contenida en los lineamientos generales en el sentido de que las estrategias que buscarán el goce efectivo de derechos se enmarcarán en la política general implementada en el 2009, y de otra, el hecho de sostener que una de los aspectos generales que orientan el capítulo de la población desplazada es que la política pública sobre el desplazamiento, con excepción de la destinada a garantizar el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima, tiene un efecto reparador o es reparadora en sí misma, así como el planteamiento realizado en la sección intitulada Articulación de Acciones para la Reparación Integral, en el sentido de que las medidas que brindan acceso preferente para el GED serán consideradas dentro de la reparación.

2. Desarrollo regional y desplazamiento

Las bases para el Plan de Desarrollo presentadas por el actual gobierno parten de establecer una nueva distribución geoespacial del territorio colombiano, a través de la definición de las llamadas zonas geográficas homogéneas. No es objeto de estas notas discutir la validez de esta distribución. Simplemente se menciona en la medida en que en algunas de las zonas definidas, tiene papel especial la política para la población en situación de desplazamiento, o su articulación con la política de restitución de tierras.

Así, en la Zona Caribe e Insular se establece como un objetivo del pilar "Institucionalidad y buen gobierno", la "*Articulación de entidades que atienden población desplazada para adelantar los programas de restitución de tierras y titulación de los derechos sobre la tierra y para la generación de alternativas económicas productivas, como incentivo para el retorno y la reubicación rural*". A su turno, en la zona Nororiental, es objetivo del pilar "Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades" la "*Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierras diferenciando el caso de población étnica*".

[1] Véase: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010'2014, cap IV sección B, p. 356.

En la Zona Sur, el objetivo en "Desarrollo Social …" es: "*La promoción de la restitución de derechos, el retorno y la atención de desplazados, especialmente en zonas de frontera, garantizando los enfoques diferenciales, atención humanitaria y procurando el restablecimiento de las oportunidades de orden económico y social*", y aparece también como objetivo de "Institucionalidad y buen gobierno" en la medida en que se establece la "*Articulación de las entidades que atienden a la población desplazada, con el acompañamiento de la Fuerza Pública, para brindar seguridad de restitución de tierras y territorios*".

En la llamada Zona "Amazorinoquía", desde el eje de Desarrollo Social se propone "*Provisión de servicios, vivienda y atención social básica a los asentamientos poblacionales dispersos, y mejoramiento de las condiciones de la población desplazada, atendiendo las características geográficas y étnico-culturales*". En la Zona Pacífico e Insular, es un objetivo de "Desarrollo social" el "*Fortalecimiento de las rutas para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, enfatizando el restablecimiento de oportunidades económicas y sociales, la restitución de tierras e implementando los programas de garantías y planes específicos para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas*".

En la Zona Central, que es la más grande el país, como quiera que según las "Bases" concentra el 60,5% de la población y el 18% del territorio de Colombia, y en la cual se concentra actualmente la mayor proporción de población desplazada, sólo se hace una mención, dentro del pilar de "Desarrollo Social", a la necesidad de promover estrategias de formalización de empleo o de responsabilidad social empresarial para atender entre otras poblaciones a la población desplazada.

Aunque puede considerarse un avance que la problemática de la población en situación de desplazamiento aparezca como objetivo del Plan de Desarrollo en algunas zonas, no es claro el alcance de los objetivos propuestos, tampoco especifica su papel dentro de las estrategias de desarrollo social, aunque en el mejor de los casos sí reconoce la existencia de problemas de articulación institucional ampliamente conocidos.

Entre los retos del desarrollo regional, no figura explícitamente el avance hacia la solución del problema del desplazamiento forzado como reto en el corto plazo, ni tampoco se hace alusión alguna al proceso de reparación a las víctimas como objetivo de largo plazo.

3. Las locomotoras

Las Bases establecen como "locomotoras" a cinco sectores económicos: el conjunto de los nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero energético.

El efecto esperado de la activación de estas locomotoras en el plano social, es extremadamente bajo: disminución de la pobreza en 1,2 puntos porcentuales durante el cuatrienio y de la indigencia en 1 punto porcentual.

3.1 Sector agropecuario

Por su posible relación con la población en situación de desplazamiento aquí se hace referencia a dos de las cinco locomotoras. La primera es la del sector agropecuario. Las Bases del Plan reconocen su importancia en el desarrollo económico y social del país, en dos aspectos: su participación en el PIB y el ser un sector "*Clave para el éxito de las políticas e iniciativas del gobierno que buscan la restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia*". Plantea la existencia de una relación en doble dirección entre estrategias de crecimiento del sector y retorno de los campesinos a sus tierras. En el diagnóstico identifica como problema la baja utilización del potencial de tierras con vocación agrícola o silvoagrícola en el país y establece, entre los desafíos del sector, "*la restitución de tierras a los que les fue usurpada, la extinción de dominio a los que las obtuvieron ilícitamente, la posibilidad de desarrollar proyectos a gran escala, el acceso a crédito y a nuevas tecnologías a través de la investigación y transferencia a los productores y la educación y apoyo a los emprendedores del campo*".

Las Bases identifican una baja dinámica del sector durante los últimos años, asociado a su baja competitividad, al uso ineficiente de factores, principalmente la tierra y el agua (de 21,5 millones de hectáreas sólo se utilizan 4,9 millones; apenas un 15% de la superficie regable cuenta efectivamente con riego); un bajo nivel de innovación, una baja productividad de la mano de obra rural y unos altos costos de producción y comercialización. A esto se suma una baja disponibilidad de infraestructura para transporte y comercialización de productos agropecuarios. Señala, además, la persistencia de la pobreza en el campo colombiano, el desplazamiento forzado y el despojo, y los cultivos ilícitos, como factores sociales adversos al desarrollo rural. No se hace ninguna referencia ni análisis, sin embargo, a si el conflicto que se vive en las zonas rurales del país ha afectado el bajo desempeño del sector, cuyo crecimiento en la última década ha estado muy por debajo del de la economía a pesar de los ingentes subsidios que se le han canalizado entre otros a través del programa denominado Agro Ingreso Seguro.

La política para el sector busca el crecimiento sostenido para que "*genere riqueza, empleos de calidad y beneficios para la economía*". Para ello la competitividad es vista como factor clave y eje del desarrollo agrícola. En efecto, se afirma que "*la competitividad es la determinante fundamental del crecimiento del sector en la medida en que es la condición de viabilidad de los productos en los mercados*". El Plan sostiene que los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria . Como afirma Absalón Machado, para el Plan "pareciera que no hay sociedad rural sino actividad productiva y el bajo desempeño del sector se fundamenta exclusivamente en factores productivos. Para el plan los factores sociales, institucionales, políticos y ambientales carecen de importancia. En el Plan no hay sociedad

rural sino economía y mercados”[2]; y lo que se identifican son fallas en esos aspectos que requieren corregirse para alcanzar mayor competitividad.

De esta forma, se observa que el enfoque de la política agropecuaria continúa siendo durante la presente administración muy tradicional,es decir, economicista y productivista.

El enfoque productivista del desarrollo rural deja de lado aspectos trascendentales para el desarrollo del sector agropecuario como la pobreza rural, la distribución de la tierra, el conflicto y las diversas formas de violencia, la presencia de mercados de insumos y productos monopólicos u oligopsónicos y el deterioro de las instituciones del sector. En efecto, en el diagnóstico hay una ausencia manifiesta sobre los problemas de distribución de la propiedad rural, pareciera que los altos índices de concentración Gini de tierras, el acentuado microfundio y minifundio y la precariedad de la mediana propiedad, entre otros, no tuvieran implicaciones profundas en la sociedad rural colombiana.

Todo lo anterior conduce a pensar que probablemente no se presentarán cambios de fondo en el modelo de desarrollo del sector y que la premisa central continuará siendo: mucho mercado y poca intervención estatal.

Uno de los lineamientos dirigido a mejorar la capacidad de generación de ingresos de la población rural, contempla acciones para “*agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio; … simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre (Población JUNTOS); … adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria; … y fortalecer Zonas de Reserva Campesina para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria. Lo anterior debe estar enmarcado dentro de una política integral de tierras que facilite el desempeño eficiente de estos mercados, así como la seguridad en los derechos propiedad*”.
Así mismo, se contempla la puesta en marcha de la política de Gestión Integral de Restitución “*que tiene como propósito crear una justicia transicional para las víctimas del despojo y el abandono, con el fin de que puedan recuperar los derechos sobre la tierra que perdieron a causa de la violencia generalizada. La restitución será la medida preferente de la reparación integral, la cual se articulará y coordinará con otras políticas, especialmente las de seguridad y desarrollo rural, buscando el goce efectivo de los derechos y la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas. Estas políticas deberán armonizarse con la estrategia de promoción de negocios agroindustriales y el desarrollo de conglomerados productivos buscando su complementariedad*”.

En este último lineamiento se destaca nuevamente la ausencia de una verdadera política de redistribución de la tierra no obstante los altos niveles de concentración de la propiedad rural existentes en el país, resaltan sin embargo dos elementos que pueden constituir un avance importante en la política: el reconocimiento de las víctimas no solo del despojo

[2] Pero en el contexto general del Plan se hace referencia a una sociedad colombiana que debe alcanzar igualdad de oportunidades y con movilidad social. El asunto es que la sociedad rural se diferencia en muchos aspectos de las sociedades urbanas y merecería un trato diferenciado.

sino también del abandono como posibles beneficiarias de la justicia transicional y la elección de la restitución como la medida preferente de reparación integral. Estos avances contrastan sin embargo con la pretensión de definir las zonas de consolidación como preferenciales para la reubicación de la población .

Los anteriores planteamientos si bien presentan algunas orientaciones que apuntarían a buscar una participación más activa de los pequeños productores y la recuperación de las tierras de los desplazados, no permiten aún emitir un concepto definitivo sobre las políticas Agropecuaria y de DesarrolloRural, de Seguridad y de Reparación. Solamente cuando se cuente con los textos aprobados de la Ley de Víctimas y de la denominada hasta ahora Ley Integral de Tierras podrá emitirse un juicio final al respecto.

En términos de metas, las bases establecen para este lineamiento de "Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural":

1. Mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre (JUNTOS) en la Política Integral de Tierras:
   - 76.800 has asignadas a través del subsidio integral de tierra
   - 1.500.000 has de baldíos, de las cuales 1.000.000 a campesinos y 500.000 a comunidades étnicas
2. Proceso de restitución culminado a todas las víctimas
   - 160.000 familias restituidas
3. Mayor acceso de pequeños productores a servicios financieros rurales
   - El 32% del valor del crédito agropecuario corresponde a pequeños productores
   - 15.000 microcréditos
   - 13.000 pólizas de microseguros
4. Mayor acceso a servicios de asistencia técnica por parte de pequeños productores
   - 37.134 pequeños productores con asistencia integral por año
5. Familias con prácticas de autoconsumo
   - 160.000 familias atendidas
6. Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural
   - 59.000 soluciones de vivienda.

Adicionalmente, en la línea de mejorar la institucionalidad para el desarrollo rural se establece la creación del Consejo Nacional de Tierras y de la Unidad administrativa para la restitución.

3.2 Vivienda

En el caso de la política de vivienda uno de sus objetivos es: "*Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales*".

En cuanto a la población desplazada plantea la necesidad de "*Acelerar el fortalecimiento institucional del sector e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan*

atender con prioridad a la población desplazada, y la vinculada a la Red JUNTOS". La política para esta población, sin embargo, se plantea en el capítulo específico sobre población desplazada, como se muestra más adelante. No se plantean metas específicas para esta población en este capítulo.

4. Política para la Población Desplazada

El capítulo de las Bases que plantea la Política para la Población Desplazada, contempla las acciones "*enfocadas a contrarrestar los efectos de la problemática del desplazamiento, concentrándose en la búsqueda del Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la PD con un énfasis especial en aquellos que facilitan su restablecimiento social y económico en un entorno de integración comunitaria*".

Los lineamientos orientadores son discutibles porque solamente algunas políticas específicas orientadas al GED de la PD pueden ser consideradas como políticas de reparación, en sentido estricto del término. Son imprecisas también afirmaciones en torno a que "*objetivo principal de la Política es que la PD supere la situación de desplazamiento (cesación)*". Aparte de que el término "Cesación" puede prestarse a confusión, sería indispensable que en el Plan se expresará claramente que la superación de la condición del desplazamiento fuera el logro pleno de derechos, incluido el de reparación integral.

En el diagnóstico, las Bases señalan dos ejes problemáticos: la persistencia de los hechos que ocasionan el desplazamiento forzado, lo cual implica la necesidad de políticas de prevención, y la existencia de dificultades para lograr el GED de la PD. Señalan, de acuerdo con el informe del Gobierno anterior, avances en algunos derechos como "*Salud, educación, identidad, alimentación y reunificación familiar… y la necesidad de efectuar acciones de mejora para garantizar los derechos de Subsistencia Mínima, Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral, entre los que se encuentra la Restitución de Tierras*".

La Comisión no comparte este diagnóstico. En las conclusiones de su Informe de Verificación con base en la III ENV-2010, presentado a la Corte Constitucional en diciembre pasado, señaló que subsistían graves falencias en materia de IGED[3]. Así, por ejemplo, resulta todavía sorprendente que hasta un 65% de la población desplazada sufriera algún síntoma de insuficiencia alimentaria que coarta su derecho a la alimentación; un 15% permaneciera aún por fuera del sistema de seguridad social en salud; solo un 4,1% solicitara ayuda psicológica y apenas el 80% de ella la recibiera; la vacunación de niños-as menores de 5 años de edad no ha alcanzado coberturas útiles. Aún más, en materia educativa, aunque un 87% de las personas entre 5 y 17 años de edad asisten a algún establecimiento educativo, la gratuidad apenas alcanza un 78%, pero el acompañamiento para garantizar la asistencia escolar continúa siendo muy bajo, alcanzando menos del 10% de la población. En identidad, el problema continúa siendo suficientemente grave, en especial en términos de la disponibilidad de libreta militar para los hombres entre 18 y 50

[3] Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Proceso Nacional de Verificación, *Tercer Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de Derechos de la Población en situación de Desplazamiento*, Documento entregado a la Corte Constitucional, Bogotá, diciembre de 2010.

años de edad.

En el caso de vivienda, un 90% de la población desplazada no cuenta con una vivienda digna y solo la tercera parte de quienes han recibido un subsidio familiar de vivienda, ha logrado una en condiciones de dignidad, poniendo de presente los problemas de la política pública hasta ahora implantada. En materia de generación de ingresos, los muy exiguos o casi inexistentes resultados se traducen en inconcebibles niveles de pobreza e indigencia (cercanos al 97% y 78%, respectivamente) y en la absoluta precariedad de la vinculación laboral de la PD.

A pesar de que desacertadamente el Plan de Desarrollo retoma el diagnóstico del gobierno anterior, plasmado en los informes que este remitiera a la Corte Constitucional[4], sus lineamientos generales, sin embargo, han tenido algunas modificaciones importantes: Conviene señalar, en primer término, la creación de un ambiente propicio para la paz, como una contribución a la prevención del desplazamiento forzado. Así mismo, el reconocimiento de la PD como víctima y, en consecuencia, como posible beneficiaria de los mecanismos de justicia transicional. Ahora bien, el hecho de retomar los planteamientos del gobierno anterior plantea serias dudas sobre la consistencia de los nuevos planteamientos en materia de víctimas y de reparación. Ello se puede ver reflejado en la ausencia de avances en cuanto al compromiso en la búsqueda del GED, ya que la formulación se hace en forma aislada de la propia reparación integral de las víctimas.

En cuanto a los lineamientos específicos, se destaca la contribución que se espera tenga la política de restitución de tierras en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado. Por componentes se puede señalar lo siguiente:

1. *En prevención*: pese a la formulación general que vincula la prevención con logros en materia de ambiente propicio para la paz, el Plan retoma los lineamientos de la política anterior.

2. *En cuanto a las acciones para lograr el GED de la PD:* las bases del Plan proponen fundamentalmente la continuidad de las políticas básicas existentes en salud, identidad, educación y reunificación familiar.

3. *En identidad:* no tienen en cuenta, por ejemplo, las dificultades que siguen existiendo para el acceso de los hombres desplazados a la libreta militar. A pesar de que el gobierno

[4] Gobierno Nacional. *Informe sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004,* Bogotá, documento entregado a la Corte Constitucional el 30 de Octubre de 2009; Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), *Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004,* Bogotá, Julio 1 de 2010. Para conocer la posición de la Comisión de Seguimiento frente a estos informes, ver: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del gobierno nacional a la corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*, Informe entregado a la Corte Constitucional con base en documento elaborado por el Equipo Nacional de Verificación, Bogotá, Julio de 2010.

anterior haya señalado un avance muy alto en este indicador, tanto los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, como las consultas con organizaciones sociales de la población desplazada, muestran que la situación es otra. Más aún, en las propias Bases del Plan se muestra información sobre los logros de la Red Juntos y precisamente éste es uno de los indicadores con menor grado de cumplimiento[5]. Contrasta este indicador con la línea de base incluida en el Anexo IV.B.1-3de 98% de hombres entre 18 y 50 años desplazados con libreta militar.

4. *En cuanto a educación:* aunque tanto el Gobierno nacional como la Comisión han dado cuenta de avances en los IGED, las mejoras propuestas por el Plan no parecen ambiciosas. Se propone aumentar la asistencia de un 86% a un 90% en los cuatro años. A pesar de plantear que se establecerán algunas prioridades según las condiciones de cada "región homogénea", en la práctica la meta es igual para todas ellas, perdiéndose el esfuerzo de la caracterización regional. Esto sucede para la mayor parte de los indicadores de GED. En referencia al indicador de acompañamiento, se opta por cambiar el indicador, puesto que en lugar de medir cuántos escolares cuentan con lo que necesitan para asistir al colegio, se opta por medir cuántos escolares están en el programa Familias en Acción, considerando que el subsidio condicionado es equivalente al apoyo para la asistencia establecido en los IGED, lo cual es por lo menos discutible. No se presentan metas para el indicador de gratuidad. Además se introduce un nuevo indicador para la atención de jóvenes entre 18 y 25 de edad con rezago escolar.

5. *En relación con salud*: se busca pasar de 88% a 95% el porcentaje de población afiliada al sistema en el período 2010-2014. La meta no tiene diferencias por región. De esta manera, en 2014 cerca de un 5% de las personas desplazadas no tendrían cubierta este componente del derecho a la salud. Más grave aún es la situación en cuanto a atención psicosocial. La Comisión de Seguimiento ha llamado la atención sobre los problemas en esta área. Las metas del Plan esperan elevar a 70% -partiendo del 52%- el porcentaje de población que solicita apoyo y es atendida. Dados los bajos niveles de solicitud (cercanos al 5%), las metas son irrisorias, por decirlo así. En vacunación se espera llegar a coberturas útiles, que es la meta razonable.

6. *En cuanto a seguridad alimentaria*: la meta es 100% de población desplazada cubierta. Sin embargo, la forma de medición de este indicador sugerida por el Gobierno ha sido objeto de crítica por parte de la Comisión. Entre las acciones que proponen está el acompañamiento a hogares reubicados o retornados con programas de seguridad alimentaria. Se plantea que deberá cubrir 70% de estos hogares, sin explicar porqué ni establecer cuántos hogares se espera que hayan retornado, de manera que no queda establecida la meta específica. Los otros programas son apoyos alimentarios para madres, niños y ancianos. Las metas están en revisión por parte del ICBF. Entre los IGED de bajo nivel de cumplimiento se destaca el de subsistencia mínima. El esfuerzo planteado por el Plan es atender entre el 80% y el 90% pero **solo de las nuevas familias incluidas en el RUPD que lo soliciten.**

[5] Cuadro Anexo IV.B.13: Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares Priorizados, Tabla IV 13-, se señala que sólo en un 10,6% de las familias Juntos con hombres entre 18 y 50 años, éstos cuentan con libreta militar.

7. *En cuanto a la política de Generación de ingresos*: que junto con la de vivienda y la de tierras debió ser objeto de rediseño de acuerdo con los autos de la Corte Constitucional, las metas están en revisión, muy necesaria por cierto, puesto que las propuestas no especifican a quiénes van dirigidas, ni se establece quiénes serán los sujetos de los programas, ni tampoco en qué consisten los programas mismos.

8. *En la política de vivienda:* se mantiene la confusión entre entrega de subsidios y tenencia de vivienda digna. El subsidio no garantiza ni siquiera el acceso a una vivienda. La información de la III ENV-2010 muestra cómo ni siquiera todos los hogares que han recibido un subsidio de vivienda gozan del derecho a una vivienda digna. Esperan otorgar 71.249 subsidios, de los cuales 34.809(casi la mitad) estarán en la Zona Nororiental que, curiosamente, sólo concentra un 5% de la recepción de la población desplazada[6], mientras que en la Zona Central, que concentra un 41% de la recepción, o en la Zona Caribe, con un 34% de la recepción de población desplazada, apenas se esperan asignar 17.632 y 6.068 subsidios, respectivamente. Por supuesto, en el Plan no se plantea la reformulación de la política de vivienda actual para la población desplazada.

9. *En referencia a las bases abordan la necesidad de articular las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras en el marco del retorno o la reubicación*: se parte de señalar que "*se tendrán en cuenta las políticas reformuladas y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos*". No se avanza, entonces, sino que se recoge lo planteado por el gobierno anterior. Así, en vivienda, se retoma la política reformulada (PVPD).En generación de ingresos, el Plan propone la continuación de la implementación del Conpes 3616, que ha sido ampliamente comentado por la Comisión en informes a la Corte Constitucional y al Gobierno anterior. Por su parte, la política de tierras busca la gestión integral de la restitución de los derechos a las víctimas del despojo y se plantea como parte de la reparación integral.

Se propone un mecanismo de articulación de políticas que bien puede asimilarse a una sumatoria de las mismas. Se parte de una base errónea porque no resulta adecuado plantear que "*Teniendo en cuenta que las mediciones del IGED revelan el bajo impacto de las políticas que ofrecen soluciones duraderas a la PD (Vivienda, Generación de ingresos y restitución de tierras), es necesario buscar mecanismos de articulación que permitan la integración de las mismas*". En primer término, no es que las políticas con soluciones duraderas hayan tenido bajo impacto, es que no han sido adecuadamente formuladas ni implementadas, al punto que la Corte Constitucional ordenó su reformulación. Segundo, articular no implica una mera sumatoria de políticas individuales: en el Plan se plantea que vivienda+ingresos sostenibles+restitución o compensación de tierras=política integral. Surge también aquí una discusión de fondo: qué componentes hacen parte de la reparación integral; en qué medida la política social puede considerarse como reparación, dada la exigencia jurisprudencial existente en la materia que no se corresponde con lo planteado en el Plan así "*Las soluciones de Vivienda y Generación de ingresos articuladas buscarán el restablecimiento económico y social de la PD y contribuirán, junto con la Política de Tierras, a la Reparación Integral y a que la PD supere su situación de desplazamiento*".

[6] Ver figura IV-9, p. 357.

Este es un punto de fondo sobre el cual la Comisión de Seguimiento ya se ha venido pronunciando extensamente (como se menciona más adelante).

De otra parte, plantear que "*Con el fin de identificar las variables, se adecuarán los instrumentos de caracterización de JUNTOS para la PD*", implica desconocer la insuficiente cobertura de Juntos en la población desplazada, y desconocer también que existen unos IGED establecidos por la Corte Constitucional.

Igualmente es preocupante la formulación contenida en el Plan en el sentido de que "*A partir de esta información Acción Social realizará un análisis para determinar la solución de cada caso (subrayado nuestro) y definir la ruta de atención en materia de Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral (análisis de oferta y demanda) quien a través de una ventanilla única remitirá la PD y realizará el seguimiento sobre su nivel de superación.*" Así se deja la suerte de los hogares desplazados a la casuística. La discusión planteada más arriba sobre la superación del desplazamiento entendida como "cesación" cobra aquí importancia, puesto que se debe ser muy claro en que sólo con la reparación integral, con el establecimiento comprensivo de los derechos, con la verdad , la justicia y la garantía de no repetición se podrá lograr la superación del desplazamiento y no con el cumplimiento caso a caso de una serie de metas de política social. En estos términos, la discusión sobre la construcción de un indicador global de restablecimiento social y económico deja de ser conducente. Igualmente, en este marco cobra toda su importancia la discusión sobre el carácter reparador de las políticas, pues no puede, por las razones que se exponen más adelante, bajo ninguna consideración, aceptarse que "*las medidas que brindan acceso preferente a la PD para el GED serán consideradas dentro de la reparación*".

10. *En materia de coordinación interinstitucional*: no se va más allá del planteamiento general de la necesidad de fortalecer espacios, propiciar mecanismos y aplicar principios sin que se aborde el problema real. Queda planteado solo que esta temática se abordará a través de un Conpes.

III. Los Servicios Sociales del Estado y las medidas de Reparación

Al igual que en el proyecto de ley de víctimas aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, se detecta en el Plan una confusión entre los servicios sociales del Estado y las medidas de reparación. Tal confusión no debería presentarse teniendo en cuenta que si bien unos y otras son obligaciones en cabeza del Estado, tienen fuente, naturaleza, contenido y finalidades diferentes.

Desde el punto de vista de la obligación, entendida jurídicamente como el vínculo jurídico por el cual una persona, natural o jurídica, queda sujeta a realizar en favor de otra una prestación lícita, posible y determinable, la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, tiene como fuente el daño causado por estas violaciones, el cual puede ser imputable al Estado por el incumplimiento de su deber de respeto, garantía y

protección de los derechos humanos a la luz de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en el marco de la justicia transicional[7].

Por su parte, la obligación de prestar servicios sociales tiene como fuente el compromiso que ha adquirido el Estado de realizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), para lo cual se encuentra en el deber de implantar políticas tendientes al acceso y utilización de los recursos que aseguren a la población la satisfacción de las necesidades básicas, niveles de vida adecuados y realizar acciones positivas que permitan el disfrute de derechos universales como la salud, la educación y la vivienda[8].

En el caso de Colombia, desde el punto de vista del derecho de las obligaciones, al Estado colombiano no le es dado *reducir* el cumplimiento de dos obligaciones diferentes a la realización de una misma prestación porque estaría ofreciendo al acreedor de la obligación, el cumplimiento parcial de una de ellas, o lo que sería aún peor: el cumplimiento de una en detrimento de la otra, lo cual no satisface los principios jurídicos según los cuales 1) "*Es necesario remitirse a la fuente para determinar cómo debe producirse el cumplimiento de la obligación así como a la naturaleza de la prestación*"[9], 2) El cumplimiento "*es el comportamiento del deudor concorde con el tenor de la obligación*"[10], y 3) "*El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser igual o mayor valor la ofrecida"* (Art. 1627 del Código Civil).

Ahora bien, desde el ángulo del alcance y la finalidad de las obligaciones, es evidente que la reparación está circunscrita a la dimensión del daño, de manera que debe propiciar por la realización de acciones que, con un criterio de integralidad, contribuyan a su resarcimiento. En este caso, el alcance de la obligación de reparar, en principio, no admitiría limitaciones respecto de los recursos disponibles para satisfacerla. En un contexto de violaciones masivas a los derechos humanos, la dimensión del daño es tanto material como inmaterial, de tal forma que su reparación debe impactar los perjuicios patrimoniales que generan las pérdidas asociadas a la violación respectiva, así como debe contribuir a una re-dignificación de las víctimas en razón a los impactos psicológicos, sociales y espirituales que producen las atrocidades de las que fueron objeto. En este sentido, las medidas de reparación representan una suma compleja de acciones de contenido compensatorio y simbólico que no pueden verse aisladas, sino que deben entenderse como un acto unitario e integral de desagravio no solamente material o económico sino también moral y político.

Por su parte, las obligaciones inherentes a la política social del Estado son prestaciones que impactan el bienestar y desarrollo de toda la población hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida. Como puede desprenderse del Pacto Internacional de Derechos

---

[7] La responsabilidad a que se hace referencia en los casos en los que la violación no haya sido producto de una acción u omisión imputable al Estado, comprende el deber de éste de garantizar o procurar que sea el directo victimario quien de manera preferente repare a las víctimas, y que en caso de renuencia o insuficiencia por parte del particular victimario, sea el Estado quien concurra subsidiariamente a la reparación.

[8] Gialdino, Rolando E. *Obligaciones del Estado ante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, En: *Revista IIDH*, Vol. 37, San José: Agosto de 2004.

[9] Hinestrosa, Fernando. *Notas sobre la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones*. En: *Revista Externado*, Vol. 3, Bogotá: 1984, p. 49.

[10] *Ibídem*.

Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), el Estado se obliga a adoptar medidas orientadas a satisfacer los DESC, para lo cual puede verse asistido por la cooperación internacional y usar indicadores sociales como herramienta de medición del alcance del cumplimiento. La obligación así expresada llega hasta el máximo de los recursos de que el Estado disponga con el objetivo de mejorar continuamente las condiciones de vida de la población. No existe pues una relación directa entre el alcance de la reparación circunscrito a la proporción del daño, y el alcance de los servicios sociales, circunscrito a los indicadores sociales que el propio Estado se ha propuesto satisfacer progresivamente.

En cuanto a la frecuencia, la prestación de servicios sociales al total de la ciudadanía es de carácter permanente y progresivo. Por su parte, la satisfacción de la obligación de reparar se produce una sola vez y de manera eventual, es decir solamente cuando se produce una violación a los derechos humanos.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones al DIH a interponer recursos y obtener reparaciones* establecen que las medidas de reparación deben ser *apropiadas* y *proporcionales a la gravedad de la violación*, de tal forma que la reparación sea *plena y efectiva* mediante la realización integral de acciones de *restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción* y *garantías de no repetición*[11].

El carácter apropiado y proporcional de las medidas de reparación tiene que ver con la naturaleza y gravedad de la violación. En efecto, una víctima pudo haber vistos violados sus derechos económicos, sociales y culturales, de tal forma que deben existir medidas adecuadas para *compensar* dichas violaciones. Esto no quiere decir que para compensar el daño producido a la vida, a la integridad psicológica o a la dignidad, por ejemplo, sea adecuado y proporcional establecer prestaciones sociales generales para reparar a las víctimas y que el Estado ofrece ordinariamente para toda la ciudadanía, porque si fuera así, conforme a los principios de la ONU que hacen parte del bloque de constitucionalidad, se estaría afectando negativamente o deprimiendo el derecho a la reparación integral de las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos.

El sentido dado por el sistema universal de protección de los derechos humanos a las diferentes medidas que componen la integralidad de la reparación, es que los derechos conculcados tengan un resarcimiento acorde con la magnitud y naturaleza de la violación. En este sentido, no puede decirse que a una víctima de tortura se le reparará con el acceso prioritario al servicio general de salud, por ejemplo. En cambio, sí tiene sentido que aquellas personas que vieron truncadas sus expectativas de seguir estudiando o de avanzar en un proceso de formación educativa adelantado en el lugar de origen, por cuenta de un desplazamiento forzado, se vean compensadas mediante acciones afirmativas que no repliquen el contenido ordinario, prestacional y asistencial, de los servicios sociales

[11] ONU, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,* Doc. E/CN.4/2005/59, Documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas Mediante resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005. Principio 18.

generales del Estado en materia de educación, y que adicionalmente cuenten con un contenido de reparación simbólica o *satisfacción*. En conclusión, es el daño el que permite medir la plenitud, efectividad y adecuación de las medidas de reparación, mas no la oferta vigente del Estado en materia de prestación de servicios sociales generales.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado se ha referido ya a la necesaria distinción que debe hacerse entre las prestaciones sociales del estado y las medidas de reparación.

Es así como la Corte Constitucional en Sentencia C-1199 de 2008, determinó que los servicios sociales del Estado y las medidas de reparación son obligaciones, deberes y acciones *claramente diferenciables*, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos. Para la Corte lo anterior trae como consecuencia que "*ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta*"[12].

En esta ocasión la Corte Constitucional señaló adicionalmente:

> "*Resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aún cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente en razón a la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres independientemente de su causa y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, toda vez que se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos*"[13].

Específicamente, frente a la inconstitucionalidad de la confusión entre servicios sociales y medidas de reparación, la Corte señaló en la misma decisión y en la Sentencia T-085 de 2009:

> "*No puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos, sin atender a su condición… con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el*

[12] Corte Constitucional, Sala Plena, *Sentencia C-1199 de 2008*, Magistrado Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008.
[13] *Ibídem*.

Estado quien deba asumir esa reparación en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación brindada por éstos"[14].

En ambas sentencias, la Corte determinó además:

> *"Es evidente que los servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de estas acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se puede entrar a establecer que hacen parte de la reparación y rehabilitación debidas a los afectados por la comisión de los delitos cometidos por los destinatarios de esta ley [975 de 2005], ni recortar o excluir ninguno de sus componentes, pues se desconocería su derecho a la reparación integral a la que aluden los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución"*[15].

En la Sentencia T-085 de 2009, para la Corte Constitucional "*la reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional al daño sufrido y comprende la restitución de la persona afectada al estado en que se encontraba antes de la violación; la indemnización de los perjuicios ocasionados, de los daños físicos y morales, la rehabilitación de la víctima y la adopción de medidas de no repetición"*, de tal manera que "*las medidas asistenciales adoptadas por el Estado a favor de las personas desplazadas por la violencia, tienen precisamente el objetivo de mejorar las condiciones mínimas de existencia y no responden a ninguna obligación de reparación*"[16].

A su vez, en la Sentencia T-458 de 2010 la Corte Constitucional reitera su criterio al afirmar lo siguiente:

> *"La Corte ha hecho énfasis en que las medidas de reparación no pueden confundirse con otros programas tales como los servicios sociales que presta el gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud… De este modo, aun cuando es claro que puede establecerse una relación de complementariedad entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación, al punto que un mismo ciudadano pueda ser sujeto de la ejecución simultánea de las acciones, o que una misma entidad esté encargada de la ejecución de varias de ellas, no es posible asimilarlas unas a otras o pretender sustituirlas. Cuando ello ocurre, ha dicho la Corte que se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración"*[17]**.**

De otra parte, el Consejo de Estado ha compartido igualmente el criterio de la Corte Constitucional en cuanto a la estricta diferenciación conceptual existente entre servicios

---

[14] *Ibídem;* Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, *Sentencia T-085 de 2009,* Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009.
[15] *Ibídem*.
[16] Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, *Sentencia T-085… cit*.
[17] Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión. *Sentencia T-458 de 2010,* Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá 15 de junio de 2010.

sociales y medidas de reparación. En efecto, en sentencia proferida en abril de 2010, el Consejo de Estado determinó lo siguiente:

> *"Los servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de las acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se pueden calificar como constitutivas de reparación y de rehabilitación debidas a los afectados que son víctimas de los delitos cometidos por los destinatarios de la ley, ni recortarles o excluirles por cuenta de esos servicios sociales ninguno de sus componentes, pues se desconocería el derecho que les asiste a que se les indemnice integralmente como lo disponen los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución Política"*[18].

Además, reiteró que en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, *"las medidas asistenciales que el Estado suministre en favor de las personas desplazadas por la violencia, solo tienen el alcance de mejorarles las condiciones mínimas de existencia, pero no responden a la obligación real de repararles las graves afrentas que padecen en el goce de sus derechos fundamentales"*[19].

IV. Los recursos

El plan de inversiones incluido en el Plan Nacional de Desarrollo2010-2014 asigna un total de $9,7 billones para la atención de la población desplazada durante el periodo, de los cuales $6,8 billones serían aportados por el Gobierno nacional y $2,9 billones por los entes territoriales.

Estas cifras representan un incremento del 25,9% en relación con los recursos destinados a este fin por el Gobierno nacional en el cuatrienio 2006-2010, que totalizaron cerca de $5,4 billones y de un193% en los recursos que aportarían los entes territoriales bajo la tesis de que éstos hubieran asignado efectivamente en dicho cuatrienio los recursos previstos por el Gobierno nacional que ascendían a la suma de $0,99 billones[20].

En estas condiciones debe anotarse, de una parte, que los aportes previstos por el nuevo gobierno nacional a la atención de la población desplazada reflejan un esfuerzo de carácter marginal si se comparan con los destinados a este fin en el año 2007. En efecto, bajo el supuesto de que los recursos programados se distribuyeran de manera uniforme durante el periodo 2011-2014, el Gobierno central aportaría la suma de $1,70 billones por año, cifra apenas superior en 10,7% en términos nominales y en 6,4% en términos reales con relación a la aportada en el año 2010.

---

[18] Consejo de Estado, *Sentencia de 8 de abril de 2010*, Rad. 08001-23-31-00-2009-00895-01(AC), Magistrada Ponente, Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá.
[19] *Ibídem*.
[20] Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), *Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*, Bogotá, Julio 1 de 2010.

De otra parte, debe señalarse que el Plan de inversiones prevé un aumento muy significativo en la contribución de las entidades territoriales a la financiación de la atención de la población desplazada, ya que bajo el supuesto de que hubieran aportado los $0,99 billones previstos por el anterior gobierno, su participación se incrementaría del 15,6%en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010 al 29,9% en el periodo 2011-2014. En esta materia conviene plantear la necesidad de corroborar si estos entes cuentan con la capacidad financiera para realizar aportes de esta magnitud para dicho fin.

Adicionalmente, debe señalarse que de acuerdo con el Plan financiero a 10 años presentado a la Corte Constitucional por el gobierno del presidente Uribe en julio del 2010, bajo la tesis de que el número de desplazados se mantuviera en los niveles que se registraban en abril de dicho año, se requeriría la suma de $44,3 billones para atender los derechos de esta población. Si a esta cifra se le restaran los recursos previstos para el rubro de tierras, por considerar que corresponden al ítem de reparación, equivalentes a $7,2 billones, se obtendría que la satisfacción de derechos de los desplazados salvo la reparación, ascendería a la suma de $36,1 billones equivalente a unos$3,61 billones por año. De esta forma, bajo el supuesto de que los estimativos del anterior gobierno fuesen correctos, se presentaría en los próximos cuatro años un déficit de recursos por año de unos $1,18 billones, para un total de $5,72 billones en el cuatrienio. De seguir este ritmo de apropiaciones anuales, el déficit de recursos totalizaría la suma de $11,8 billones en un plazo de 10 años.[21]

Pero lo más grave aún se encuentra en el reducido monto de recursos previstos para la reparación de las víctimas, que asciende a la modestísima suma de $0,77 billones para los próximos cuatro años, los cuales se encuentran incorporados en el Plan de Inversiones bajo el rubro Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional, de acuerdo con información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

Esta cifra resulta eminentemente marginal frente a los estimativos de daño emergente y lucro cesante para la población en situación de desplazamiento forzado, realizados por la Comisión de Seguimiento con base en los resultados de la III Encuesta Nacional de Verificación[22]. En efecto, de una parte, el daño emergente por concepto de los bienes despojados o forzados a abandonar entre 1980 y 2010 asciende a la suma de $19,9 billones a precios de 2010, de los cuales $6,9 billones corresponden a tierras y $3,2 a otros bienes raíces rurales, y de otra, el lucro cesante derivado de los ingresos dejados de percibir a precios de 2010 asciende a $59,8 billones, de los cuales $21,6 corresponden a ingresos agrícolas y $1,5 billones a ingresos derivados de otros bienes raíces. Aún si la reparación cobijara exclusivamente los bienes inmuebles, se lograrán restituir de manera integral las tierras y las viviendas y unas y otras estuvieran en buenas condiciones, de manera tal que

[21] Resulta claro que los recursos para atender las necesidades de la población desplazada están subestimados, entre otras razones porque los desplazados continuaron incrementándose a partir del 2010 y porque los estimativos del gobierno no tienen en cuenta el subregistro, además de que presuponen que la población inscrita en el RUPD que no ha demandado ningún servicio del SNAIPD (con excepción de tierras) se abstendría de hacerlo en el futuro.

[22] Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Equipo Nacional de Verificación, *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia***,** Informe entregado a la Corte Constitucional, Bogotá, Enero 5 de 2011.

no hubiera necesidad de reconocer suma alguna por concepto de daño emergente, los recursos actualmente previstos resultarían claramente insuficientes.

Esta conclusión resulta altamente preocupante desde el punto de vista de la reparación de las víctimas y quizá refleja la visión minimalista que el Gobierno actual ha evidenciado en el debate sobre la ley de víctimas. De mantenerse estas apropiaciones, las víctimas enfrentarán uno de los siguientes escenarios: a) El esfuerzo principal de la reparación se pospone para los próximos cuatrienios o b) la reparación se tornará minimalista y, por lo tanto, se alejará del cumplimiento de los estándares de derechos reconocidos internacionalmente, del bloque de constitucionalidad y de la jurisprudencia nacional. Por esto la Comisión de Seguimiento ha insistido en la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación bien dando mayor alcance temporal a algunas de las medidas adoptadas para financiar la emergencia derivada de la ola invernal que ha azotado recientemente al país y/o bien a través de nuevas medidas de tributación directa como una sobretasa al impuesto de rentas y/o mediante la redistribución de los recursos de regalías, entre otros.

V. Conclusiones

El análisis efectuado sobre las Bases del Plan de Desarrollo que se discutirá próximamente en el Congreso de la República lleva a recomendar tanto la necesidad de realizarle modificaciones sustanciales como la urgencia de incrementar de manera significativa los recursos asignados, si bien permite afirmar que en las mismas se registra un reconocimiento de la magnitud de la población desplazada y se hace un esfuerzo por considerar la gravedad de su problemática, establecer ciertas metas para el grado de satisfacción de sus derechos, mencionar políticas y estrategias de atención, y apropiar algunos recursos tanto para la atención como para la reparación en el Plan de Inversiones. La Comisión de Seguimiento no comparte componentes claves de su diagnóstico, ni algunas de sus premisas fundamentales, como la de que las políticas sociales, salvo la destinada a garantizar el derecho a la subsistencia mínima, tienen efecto reparador o son reparadoras en sí mismas, así como tampoco las metas establecidas para algunos de los derechos, ni varios de los planteamientos de política ante todo en materia de vivienda y generación de ingresos, ni mucho menos la magnitud de los recursos previstos en el Plan de Inversiones, los cuales resultan claramente insuficientes para la atención y la reparación de la población desplazada.