

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES (OI) Y LOS ESTADOS RESPECTO A LA ELABORACIÓN DE
HERRAMIENTAS QUE MITIGUEN LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.
ESTUDIO DE CASO: DESPLAZADOS EN COLOMBIA Y ACNUR ENTRE EL 2004 -
2010

DIEGO HERNANDO LÓPEZ BERNAL

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2013

“Análisis de la relación entre las Organizaciones Internacionales (OI) y los Estados respecto a la elaboración de herramientas que mitiguen la violación de Derechos Humanos. Estudio de Caso: Desplazados en Colombia y ACNUR entre el 2004 - 2010.”

Estudio de Caso de grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Diego Hernando López Bernal

Dirigido por:
Ariel Echeverry

Semestre I, 2013

*A Dios por estar presente en cada momento de mi vida
A mis padres y hermanos por contar siempre con su respaldo
A Colombia para que con pequeños granos de arena podamos construir cada día un mejor
país.*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de grado representa la culminación de una etapa muy importante en mi vida. Los esfuerzos aquí plasmados no se reducen al tiempo de construcción de esta tesis, es el sello final de cinco años de formación en la Universidad del Rosario. Agradezco a Dios por permitirme cumplir con esta meta. A mis padres por su valiosa formación, por respaldarme en cada decisión, por brindarme su apoyo incondicional en todo momento, gracias por toda la fuerza recibida. A mis hermanos, Luis David y Juan Sebastián por poder contar siempre con ustedes.

A lo largo de la elaboración de este trabajo de grado conté con la ayuda de personas muy importantes. Un agradecimiento muy especial al profesor Javier Cárdenas quien con su dedicada labor puede tener las bases firmes para hacer esta tesis. A Adriana Buchelli, miembro del equipo de trabajo de ACNUR en Colombia, quien con su amabilidad y oportuna colaboración tuve las herramientas necesarias para escribir idóneamente este trabajo. A mi director, Ariel Echeverry por aceptar dirigir y orientar mi trabajo, gracias por el tiempo y la dedicación. A Juan Sebastián García, por reflejar en la amistad su ayuda y apoyo en los momentos más difíciles.

CONTENDIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LOS NUEVOS ACTORES DEL SISTEMA INTERNACIONAL, EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	5
1.1. NUEVOS ACTORES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	5
1.2. VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	8
1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA ENFOCADAS AL DESPLAZAMIENTO	11
1.3.1. Aportes de la Ley 387	13
1.3.2. Ejecución de programas y políticas	17
2. ACNUR EN OTROS PAÍSES, ACCIONAR DE ACNUR EN COLOMBIA Y COYUNTURA INICIAL CON LA LEY DE VICTIMAS	20
2.1. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL CONCEPTO DE REFUGIADO Y DESPLAZADO INTERNO	20
2.2. CONSOLIDACIÓN DE ACNUR EN LA ESFERA INTERNACIONAL	22
2.3. ACCIONAR DE ACNUR EN COLOMBIA: PILARES DE RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	24
2.4. AVANCE EN POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO	26
2.5. APORTES DE LA SENTENCIA T-025 DEL AÑO 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, A LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.6. POLÍTICA PÚBLICA Y POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA	28
2.7. LEY DE VÍCTIMAS FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS	31

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, LAS NUEVAS FIGURAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, EL PAPEL DE ACNUR EN COLOMBIA: LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	32
3.1. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SU ACTUAR EN EL SISTEMA INTERNACIONAL	32
3.2. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS REFLEJADO EN EL DESPLAZAMIENTO INTERNO COLOMBIANO: MARCO JURIDICO PARA COMBATIR LA PROBLEMÁTICA, LEYES Y SENTENCIAS	34
3.3. SENTENCIA T-025 Y SU APORTE JURÍDICO, ACNUR Y EL PAPEL DESARROLLADO EN EL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO EN EL PAÍS	36
3.4. ACNUR Y EL TRABAJO EN COLOMBIA	38
3.4.1. ACNUR y el papel desarrollado frente a los derechos humanos y las victimas	38
3.5. ACNUR, COMENTARIOS FRENTE A LA LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	40
3.6. ASISTENCIA HUMANITARIA EN LA LEY DE VICTIMAS ACNUR Y SUS RECOMENDACIONES	41
3.7. RESTABLECIMIENTO DE TIERRAS EN LA LEY DE VÍCTIMAS – COMENTARIOS DE ACNUR	42
4. CONCLUSIONES	45
5. BIBLIOGRAFÍA	

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CNR	Consejo Noruego para los Refugiados
CODHES	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento forzado
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la cooperación
OI	Organización Internacional
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUT	Registro de desplazamiento Forzado
SIPOD	Sistema de Información de Población desplazada
SISDES	Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos son un eje fundamental para la construcción de una sociedad, “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”¹. Así lo expresa la declaración universal de los derechos humanos, promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

El respeto y el debido cumplimiento de los derechos humanos es uno de los pilares para la construcción social de un país. El desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad.²

La situación de Derechos Humanos en Colombia es un tema que es evaluado constantemente por órganos internos del Estado y organizaciones internacionales dedicadas a velar por el pleno cumplimiento de los derechos de las personas. Las oficinas derivadas de la Organización de las Naciones Unidas – ONU – como la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – entidades que buscan constantemente crear mecanismos de seguimiento sobre la situación de derechos humanos en los países que requieren monitoreo constante, esto, mediante programas y estrategias específicas desarrolladas de forma constante como sucede en Colombia.

Por otro lado, la constante revisión de mecanismos implementados por el Estado colombiano para mitigar el impacto de la violación y vulneración de los derechos humanos, se enmarca en la construcción y ejecución de leyes y programas que tienen como única finalidad el respeto absoluto de los derechos de las personas; Creando así mecanismos que ayuden a mitigar el grave problema de violación a los derechos humanos.

Teniendo como referente estos dos actores, se establece una relación entre el interés de una organización internacional como ACNUR y la problemática de

¹ Comparar Organización de Naciones Unidas -ONU-. “Preámbulo”. En *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 1948. p.1. Documento electrónico.

² Comparar -ONU-. “Preámbulo”. p.1. Documento electrónico.

vulneración de los derechos humanos vividos en el Estado colombiano. De esta forma se estudiarán cuáles son esos vínculos y aportes que se dan entre una organización internacional como ACNUR y un país como Colombia, guardando cuidadosamente las proporciones de cada uno, para construir herramientas que puedan llegar a dar una mitigación o solución efectiva en el cumplimiento de los derechos humanos dentro del territorio colombiano.

En Colombia, dada su dinámica de construcción de sociedad, se han presentado focos de violencia desde hace varias décadas, generando problemáticas de gran impacto como el desplazamiento forzado. Es mediante esta problemática que se evaluará la violación a los derechos humanos de las personas que han sido tocadas por la violencia en el país.

El desplazamiento forzado en Colombia ha sido una de las graves consecuencias de la violencia que se viven en el país. Los desplazados internos son personas o grupos poblacionales inmersos en la violencia, que ante el constante riesgo de perder sus vidas se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia en búsqueda de seguridad para salvaguardar su integridad. Se estima que alrededor del mundo hay unos 25 millones de desplazados internos. La principal diferencia entre un refugiado y un desplazado interno es que el primero pasa la frontera nacional de su país en búsqueda de ayuda y protección, mientras que el segundo busca esta ayuda en otra región al interior de su país.³

ACNUR, es una de las organizaciones internacionales con mayor reconocimiento y prestigio en la esfera global, como una de las organizaciones abanderadas en el tema de los refugiados y desplazados internos. ACNUR presta ayuda y asistencia a 12.8 millones de refugiados y desplazados internos en todo el mundo.

Dada la difícil situación de seguridad y violencia que se padeció en Colombia, el fenómeno del desplazamiento se sufrió fuertemente. Es por esto que se solicita formalmente la ayuda de ACNUR para crear y ejecutar estrategias

³ Comparar Jiménez, Toni. “Una mirada a los mecanismos e instrumentos institucionales”. En *Desplazamiento humano en Colombia*. s.f. Documento electrónico.

mancomunadamente con el gobierno nacional, con el único fin de mitigar esta gran problemática.

Desde 1997 con la Ley 387 se han tenido leyes que regulan y dan parámetros concretos para afrontar el desplazamiento interno en el país. Se han tenido avances pero aún falta llegar a la raíz del problema. Paralelamente a las políticas establecidas por el Estado, la Corte Constitucional ha enfrentado una serie de procesos relacionados con el desplazamiento forzado y las pocas garantías ofrecidas por el Estado para velar por el pleno cumplimiento de los derechos humanos. La Corte mediante la Sentencia la T-025 de 2004, dio su dictamen decretando un estado de cosas inconstitucionales frente al desplazamiento forzado en el país.

Recientemente se ha creado la Ley 1448 denominada Ley de víctimas y restitución de tierras. Esta ley ha tenido un gran respaldo en la comunidad internacional, ya que tiene como base los acuerdos establecidos en la esfera internacional para darle el debido cumplimiento a los derechos humanos. Asimismo, cuenta con el respaldo nacional ya que pretende cubrir vacíos legales dejados por los constantes cambios de la problemática. Es así como la ley de víctimas y restitución de tierras tiene como objetivo fundamental:

Instituir una política de Estado de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Esta ley es el resultado de un amplio consenso entre el Gobierno Nacional, diversos sectores políticos y la sociedad civil, en aras de lograr un amparo integral de las víctimas que abarque mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral.⁴

Viendo cuales han sido las herramientas creadas por Colombia para contrarrestar el grave problema del desplazamiento en el país y el esfuerzo de una organización internacional como ACNUR que trabaja incansablemente por apoyar y darle asistencia a las personas que sufren desplazamientos dentro ó fuera de las fronteras nacionales.

Es así como esta investigación pretende encontrar la relación que existe entre una organización internacional como ACNUR y el Estado colombiano en la búsqueda de herramientas que mitiguen la infracción de Derechos Humanos en el país. Para

⁴ Ver Congreso de la República de Colombia. “Objetivos”. En *Proyecto de ley de víctimas 2010*.

esto, la investigación está dividida en tres grandes capítulos. En el primer capítulo se hace un recuento de los nuevos actores en el sistema internacional como las organizaciones internacionales y el papel que desarrollan en problemáticas de gran importancia como la violación a los derechos humanos. Asimismo, se hace una descripción del contexto del desplazamiento en Colombia mostrando cuales han sido la principales iniciativas del Estado para abordar esta problemática.

En el segundo capítulo se hace un recuento mostrando cuales han sido los logros obtenidos de ACNUR en otros países, resaltando la importancia del trabajo de la organización en Colombia sumado al aporte que la organización ha dado en pro de los derechos humanos en el país.

En el tercer y último capítulo se evidencia cuáles han sido los aportes y recomendaciones dadas por ACNUR en relación a las políticas implementadas por Colombia para contrarrestar el impacto del desplazamiento en país. Asimismo, se verifica la condición de los derechos humanos de la población que se ha visto afectada por el conflicto del país y han sufrido el flagelo del desplazamiento.

Finalmente se esbozarán los resultados de la investigación, mostrando cuales han sido los alcancen de ACNUR como organización internacional en un tema tan trascendental para la sociedad como lo son los derechos humanos, todo a luz de las infracciones cometidas a los derechos humanos de las personas víctimas del desplazamiento interno en Colombia.

1. LOS NUEVOS ACTORES DEL SISTEMA INTERNACIONAL, EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. NUEVOS ACTORES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Dadas las dinámicas e interacciones del sistema internacional, son cada vez más complejos y sofisticados los procesos que se adelantan al interior del mismo. Inicialmente, los Estados eran quienes tenían todo el protagonismo en la escena internacional, pero en el marco de la posguerra fría ya no se pensaba en los Estados como los únicos abanderados de las problemáticas mundiales; los individuos y actores no estatales empezaron a tomar un protagonismo clave que los llevó a encabezar temas específicos de alcance global, logrando estimular el liderazgo de problemáticas que requerían de mayor reconocimiento internacional.⁵

El liderazgo conseguido por los nacientes actores del sistema internacional, sumado a la evolución de temas álgidos para la humanidad, hace que los nuevos actores busquen influir cada vez más en la configuración de la agenda internacional. El medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad de la mujer, entre otros temas han adquirido un perfil de alcance internacional, logrando establecer puntos de discusión, posiciones y debates a nivel global.⁶

De esta forma, se da lugar a la creación de figuras que puedan enmarcar y concentrar esfuerzos para llevar a cabo las distintas iniciativas que puedan dar una salida viable a las problemáticas nacientes, es así como se da el surgimiento de algunas organizaciones internacionales – OI que tienen como fin darle voz a esas problemáticas que no tienen soluciones claras al interior de un Estado.

Por su parte, los derechos humanos es una de las temáticas que hoy día cobran un importante papel. Esto, representado principalmente en importantes actores

⁵ Comparar Spiro, Peter. *El papel de las organizaciones no gubernamentales en el contexto internacional*, 1995. En revista Ciencia Política, p. 85.

⁶ Comparar Spiro. *El papel de las organizaciones no gubernamentales en el contexto internacional*. p. 89.

internacionales como Amnistía Internacional, que adelanta labores alrededor del mundo en la lucha contra los abusos de los derechos humanos y el cambio en las leyes que en ocasiones pretenden darle legitimidad a los abusos cometidos.⁷

De la misma manera, una de las organizaciones internacionales de mayor reconocimiento que concentra al interior importantes temáticas que van más allá de la economía y la política es la Organización de las Naciones Unidas - ONU, la cual está compuesta por seis organismos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General. Asimismo, cada uno de los organismos tiene a su cargo programas, oficinas y fondos, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF.

Asimismo, se encuentra la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, que tiene como propósito la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, enfocados en una perspectiva integral. Esta asociación cuenta con un estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas - ECOSOC y en la UNESCO.⁸

Estos programas que están bajo el amparo de la ONU desarrollan una labor específica frente a problemáticas que deben ser atendidas conjuntamente con los Estados, ya sea en una fase de prevención o planteando soluciones a problemas ya existentes.⁹ Debido a la relación existente entre algunos de los programas de la ONU

⁷ Comparar Calduch, R., *Las organizaciones internacionales no gubernamentales*, 1991. p.7. Documento electrónico.

⁸ Comparar Calduch. *Las organizaciones internacionales no gubernamentales*. p.22. Documento electrónico.

⁹ “Las Naciones Unidas realizan una labor en pro del mantenimiento de la paz y la seguridad mundial y prestación de asistencia humanitaria. Las Naciones Unidas sirven de centro para armonizar los esfuerzos internacionales tendientes a dar solución a los problemas que afronta toda la humanidad. Más de 30 organizaciones afiliadas, que se conocen en su conjunto como el sistema de las Naciones Unidas, colaboran en ese sentido. Día tras día, las Naciones Unidas y su sistema de organizaciones trabajan con miras a promover el respeto de los derechos humanos, proteger el medio ambiente, luchar contra las enfermedades y reducir la pobreza. En todo el mundo, las Naciones Unidas y sus organizaciones prestan asistencia a los refugiados, establecen programas para la remoción de minas terrestres, contribuyen a incrementar la producción de alimentos y están a la vanguardia de la lucha

y los Estados, en muchos de los casos, estos programas u oficinas tienen la capacidad de emitir conceptos, informes, sugerencias y diagnósticos.

Para este caso, uno de los espacios más importantes en lo referente a los derechos humanos es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. Esta agencia especializada de la ONU, fue creada en 1950 por la Asamblea General bajo el principio de brindar protección internacional a los refugiados y desplazados del mundo. El principal objetivo de ACNUR es garantizar los derechos y el bienestar de la población refugiada mediante la protección y asistencia de quienes han sufrido algún tipo de violación en materia de derechos humanos.¹⁰

ACNUR hace presencia en aproximadamente 120 países alrededor del mundo. Desarrolla trabajos en distintas zonas al interior de los países donde se han creado oficinas de la organización, las labores de ACNUR están orientadas a brindar ayuda directamente a las víctimas de desplazamientos. El establecimiento y apertura de oficinas se basa en los países donantes en todo el mundo, donde los refugiados encuentran un nuevo territorio para salvaguardar sus vidas.¹¹

Esta labor se hace en estrecha colaboración con los gobiernos, de esta forma se garantiza el cumplimiento de la Convención de Refugiados establecida en 1951. Dentro de los trabajos más álgidos realizados por ACNUR se encuentran los realizados en Afganistán, Chad, Colombia, República Democrática del Congo, Pakistán, Sudán e Irak.¹²

En Colombia a mediados de 1997 el Gobierno nacional solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, prestar su asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada, para ello era preciso que se estableciera una oficina en el país.

contra el SIDA". Ver Organización de las Naciones Unidas - ONU-. *La ONU en síntesis*. Documento electrónico.

¹⁰ Comparar Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. Tema de búsqueda: (¿qué hace?) *s.f.* Consulta electrónica.

¹¹ Comparar ANCUR. Tema de búsqueda: (¿dónde trabaja?) *s.f.* Consulta electrónica.

¹² Comparar ANCUR. Tema de búsqueda: (¿dónde trabaja?) *s.f.* Consulta electrónico.

ACNUR llega a Colombia en 1998, luego de que el Estado Colombiano solicitara formalmente el apoyo técnico y humanitario de esta organización internacional. La cooperación internacional y la búsqueda de apoyo de instituciones internacionales por parte de Colombia, es la reacción a un problema social que requiere ser abordado por entidades especializadas con experiencia en espacios internacionales, tal como fue mencionado anteriormente, ACNUR ha realizados trabajos en países donde se presentan un número importante de refugiados y/o desplazados.

Es por esto que el Estado colombino busca la ayuda de ACNUR, dada su relevancia y conocimiento del tema de refugiados en la esfera internacional. ACNUR tiene una línea de trabajo especializada en población desplazamiento interno, ya que la principal diferencia entre los desplazados internos y los refugiados es que los primero no sobrepasan la frontera nacional, mientras que los segundos si lo hacen. Es así, como ACNUR en Colombia está enfocada en trabajar con la población civil en situación de desplazamiento o comunidades que estén en riesgo de padecer alguna vulneración de este tipo.¹³

Desde la entrada en funcionamiento de la oficina de ACNUR en Colombia se han establecido parámetros y objetivos claros de trabajo, la atención y protección a los desplazados ha sido uno de sus ejes primordiales.

Al ser la atención a los desplazados uno de los principales objetivos de ACNUR, Colombia se convierte en una de las plazas más representativas para ejecutar e implantar programas y ayudas que garanticen el bienestar de quienes han sido víctimas de desplazamiento.

1.2. VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

La violación de derechos humanos es una de las faltas más graves que se pueden cometer contra la población civil. En Colombia el conflicto armado es una de las

¹³ Comparar Acción Social. “Procedimientos para acceder la cooperación internacional”. En *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, 2007. p. 16. Documento electrónico.

principales causas por las que se comenten violaciones a los derechos humanos en el país, por tanto, es preciso brindar en primera instancia un contexto del desplazamiento en Colombia, identificando que esta problemática se da a raíz del conflicto armado, el cual tiene antecedentes desde la década de los 50 con el surgimiento de un modelo bipartidista, inconformidades en las políticas agrarias, entre otras circunstancias que se asentaron en la estructura política del país.

Este conflicto se agudizó con la creación de las autodefensas campesinas, quienes tenían como propósito inicial tener una serie de reformas en el manejo del control territorial, este tema fue el detonante para que ese grupo de autodefensas campesinas se transformara en el grupo terrorista de las FARC que se conoce hoy día. Este grupo es actualmente uno de los principales actores del conflicto armado colombiano.¹⁴

En los inicios del conflicto armado del país surgió, en la segunda mitad de los años 60 otro de los grupos guerrilleros, el ejército de liberación nacional - ELN. El accionar violento de este grupo no dio espera, desde su creación como grupo al margen de la ley efectuó graves ataques terroristas contra la población civil. Uno de esos ataques fue a los pocos días de salir a la luz pública como grupo terrorista se tomaron una población del departamento de Santander llamada Simacota.¹⁵

De igual forma, a comienzos de la década de los 70 luego de terminar el frente nacional y tras la derrota en las elecciones del General Rojas Pinilla, surge una nueva guerrilla quien protagonizaría graves acciones terroristas, el M-19. A comienzos de la década de los 80 el panorama de violencia en el país era bastante oscuro, ya que a los diferentes grupos guerrilleros se suma el surgimiento de grupos paramilitares y el narcotráfico empieza a tener un posicionamiento importante, ya que el financiamiento de las acciones terroristas provenía del tráfico de estupefacientes.

Dado este contexto de violencia en el país, se da un número importante de casos registrados que evidencia la violación a los derechos humanos. Una de las formas en que se ven con claridad que el conflicto armado si genera graves

¹⁴ Comparar Medina, Carlos. *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia*, 2009. pp. 9 -11.

¹⁵ Comparar Medina. *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia*. pp. 9 -11.

violaciones a los derechos humanos es mediante el fenómeno del desplazamiento interno¹⁶ que se da en el país.

Si bien, la causa primordial del desplazamiento se le podría adjudicar al conflicto armado interno, es pertinente ver cuáles son los elementos propios del conflicto que generan el desplazamiento forzado al interior del país.

En primer lugar, la posesión y tenencia de las tierras es uno de los factores por los cuales se genera el conflicto. Esto, ligado al control territorial por parte del narcotráfico, quienes utilizan el despojo de tierras como mecanismo para fortalecer el control de sus zonas de influencia y para la siembra de cultivos ilícitos, hace que se genere uno de los pilares del fenómeno del desplazamiento en Colombia.

En los últimos años, Colombia se ha situado entre los primeros países con mayor número de población en situación de desplazamiento, con 3,6 millones de personas aproximadamente, esto según los datos reportados a 31 de diciembre de 2010. Según estas cifras oficiales del Estado, indicarían que cerca de 836.000 familias colombianas se han visto obligas a abandonar su lugar de origen.¹⁷

En general los departamentos que tienen un registro mayor de personas y hogares que han abandonado su lugar de origen son: Antioquia (131.931), Bolívar (62.528), Magdalena (51.609), Choco (41.372), Tolima (36.660), Caquetá (38.552) y Nariño (37. 289). Estos departamentos concentran el 76% de los desplazados del país.¹⁸

De esta forma se observa que el desplazamiento interno colombiano es una de las mayores problemáticas que afectan al país, siendo esto el resultado de un

¹⁶ “Se entenderá por desplazamiento interno, 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”. Ver “Artículo 1” *Ley 387 de 1997, Título I Del Desplazado y de la Responsabilidad del Estado*, 1997. Documento electrónico.

¹⁷ Comparar Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011*. p. 19.

¹⁸ Comparar Acción Social. “Evolución del Desplazamiento Forzado en Colombia”. En *Desplazamiento forzado en Colombia*. p. 3. Documento electrónico.

conflicto armado que pone en evidencia la fragilidad en la vulneración de los derechos humanos de aquellos pobladores que habitan en zonas álgidas del conflicto.

Colombia ha implementado dentro de su jurisdicción estatal y dada las dimensiones de la problemática, una serie de políticas que buscan mitigar el flagelo del desplazamiento forzado en todo el territorio nacional.

Este tipo de problemáticas no solo tiene repercusiones en zonas específicas donde se vive el conflicto armado, sino que genera un impacto negativo en temas de orden económico y social del país. Es por esto que la prioridad del tema del desplazamiento interno en el país ha tomado un alto posicionamiento en la agenda nacional, lo que genera que se planteen soluciones y mecanismos de salida a la problemática mediante la creación de programas y políticas que respondan a este fenómeno.

1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA ENFOCADAS AL DESPLAZAMIENTO

Colombia es uno de los países pioneros en el planteamiento de políticas públicas¹⁹ que regulan el tema de la población en situación de desplazamiento. Una de las primeras iniciativas creadas para mitigar la violación de los derechos humanos fue el documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995, en donde su principal objetivo estaba dirigido a “atender de manera integral a la población desplazada por la violencia, para que en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana”²⁰.

Posterior a éste documento, en 1997 se desarrolló un acuerdo de gran significación para el proceso de atención a la población desplazada del país, se trató

¹⁹ Política Pública se entenderá como una decisión permanente tomada por un Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemática, en donde se evalúa la problemática y se determinan los medios adecuados para ejecutar los planes propuestos para contrarrestar la acción que genera el problema. La definición muestra que la política pública es un conjunto de respuestas del Estado, en donde se toma una decisión que pone como referente parámetros para la creación de mecanismos que den solución al problema detectado. Comparar Salazar, Carlos. “Estructuración de las políticas públicas”. En *Políticas Públicas y Think Tanks*, 2009. p. 47.

²⁰ Comparar Consejo Nacional de Política Económica y Social -COMPES-. *Documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995*. Documento electrónico.

del Acuerdo 006 de 1997, pactado entre el entonces Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. Este acuerdo marcó la forma en la que se ejecutó la estrategia del proyecto para la atención a la población en situación de desplazamiento.

Tal como lo indica el artículo tercero del mencionado acuerdo, en un primer eje se centró la prevención, mediante la ampliación de la cobertura de inversión teniendo como principal objetivo los municipios expulsores y receptores de población.

En un segundo eje se planeó la atención inmediata humanitaria, que se desarrollaría con la asistencia alimentaria inmediata a los albergues, así como la protección de los niños menores de 18 años. Finalmente, en un tercer eje de ejecución se estipuló la consolidación y estabilización, mediante el apoyo a los procesos de organización y participación comunitaria con la creación de hogares de bienestar.²¹

Por otro lado, durante el gobierno del entonces Presidente de la República Ernesto Samper (1994 - 1998), se creó la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia, esto mediante el Decreto 1165 de 1997 en donde señala que las funciones del Alto Consejero Presidencial serían las de “coordinar con las autoridades competentes la aplicación de mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, el amparo de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados”²². Así, “como promover y gestionar la obtención de recursos de cooperación internacional para financiar y apoyar estudios, investigaciones, programas y proyectos relacionados con el tema de su competencia”²³.

Entonces, la problemática del desplazamiento forzado en Colombia tomó mayor protagonismo, empezó a considerarse la magnitud real del problema debido al impacto en la violación a los derechos humanos sumado al grave problema socio-

²¹ Comparar Ministerio de Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Acuerdo no. 006 de marzo 19 de 1997*. Documento electrónico.

²² Comparar Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 1165 del 28 de abril de 1997*. Documento electrónico.

²³ Comparar Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 1165 del 28 de abril de 1997*. Documento electrónico.

económico evidenciado principalmente en las ciudades capitales del país. Por tal razón, esta problemática requería no solamente de una respuesta local sino una respuesta a nivel nacional, con el fin de generar una contestación eficiente y coordinada a través de las distintas instituciones estatales. Es así, que durante el gobierno del ex presidente Samper se firmó la ley 387 de 1997 el 18 de julio en la ciudad de Ibagué, Tolima, en donde se establecían las medidas necesarias para la atender y prevención el fenómeno del desplazamiento forzado en el país.

1.3.1. Aportes de la Ley 387. En la ley 387 se identificaron las causas del desplazamiento en Colombia, evidenciando que la problemática se origina principalmente por amenazas recibidas por grupos al margen de la ley y por temor a las consecuencias de los enfrentamientos armados. Asimismo, se establece que las principales partes del conflicto son los actores armados y la población. En un primer plano esta la fuerza pública, que lucha por tener el pleno control de todo el territorio, y en el segundo plano se encuentran los grupos armados al margen de la ley. La segunda parte del conflicto, la población, se encuentra en medio de los enfrentamientos, recibiendo los perjuicios, ya que se ven en la obligación de abandonar su lugar de residencia, esto debido a la falta de garantías para salvaguardar sus vidas. Es decir, del cumplimiento básico de sus derechos.²⁴

Otro de los aportes relevantes de la ley 387 de 1997 fue la creación del Registro Único de Población Desplazada – RUPD, esto en cabeza de la Agencia Presidencial para la cooperación internacional, antes denominada Red de Solidaridad Social. Mediante este registro se puede tener conocimiento de una cifra aproximada del número de desplazados existentes en el país. Asimismo, para que la población afectada pudiera acceder a los beneficios que el Estado colombiano ofrecía era necesario estar registrado en el RUPD.

Dada las falencias estatales que se presentaron para tener una óptima ejecución de las políticas orientadas a la atención y protección de los derechos de la población desplazada, la corte constitucional se pronunció frente al tema, mediante la

²⁴ Comparar Iglesias, Juan y Blanco, Adriana. “Análisis de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia”. En *Programa Andino de Derechos Humanos*. p. 2.

Sentencia T-025 de 2004. La corte constitucional se ha referido a la debilidad estatal para enfrentar la problemática del desplazamiento, y ha sugerido una serie de mecanismos para brindar todas las garantías a la población desplazada tal como lo indica la constitución nacional.

La corte señala que una de las principales falencias presentadas para la adecuada ejecución de las políticas públicas que mitigan la vulneración de la población desplazada es debido a los recursos implementados por el Estado para este fin. El gobierno central ha destinado un serie de recursos financieros para que se efectúen las políticas que se han dispuesto para enfrentar la problemática, estos recursos son insuficientes a las necesidades y alcances de las política, debido a que muchas de las entidades territoriales no han destinados recursos de sus presupuestos internos para la ejecución de los programas, dejando todo en manos del gobierno central.

La falta de recursos afecta directamente a las instituciones y los programas que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD – ya que no pueden realizar las acciones correspondientes para cumplir a cabalidad con los objetivos trazados en la atención a la población desplazada. Es por esto que la ineficiencia de los programas no permite dar un nivel mínimo de cobertura, dejando ver las falencias frente a las necesidades de la población desplazada.²⁵ Sobre este punto la jurisprudencia constitucional ha dicho en la sentencia T-025 de 2004 que:

Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentra en condiciones indignas de vida.²⁶

La constitución colombiana estipula una serie de derechos otorgados a sus ciudadanos que, el Estado debe velar para que se cumplan rigurosamente, es por esto que la población en situación de desplazamiento ha tenido una serie de violaciones

²⁵ Comparar Corte Constitucional de Colombia. “ESTADO-Insuficiencia de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada”. En *Sentencia T – 025 de 2004*. Documento electrónico.

²⁶ Ver Corte Constitucional. “Derechos fundamentales de los desplazados: Asignación de recursos para su protección. En *Sentencia T-025 de 2004*. Documento electrónico.

constitucionales, haciendo que el Estado se vea en la obligación de crear mecanismos para afrontar y garantizar el pleno respeto de todos los ciudadanos colombianos, en especial de aquellos que sufren violaciones de derechos fundamentales a causa del conflicto armado que vive el país.

La constante vulneración a la que se ven expuestos los pobladores en las diferentes regiones del país, en especial aquellos que tienen que abandonar sus tierras en búsqueda de un lugar que les brinde las condiciones básicas de seguridad para salvaguardar sus vidas. Es claro, que la estructura de las políticas y los programas que utiliza el Estado colombiano para disminuir el impacto del desplazamiento forzado está fallando.

La creación de entidades gubernamentales, encargadas exclusivamente de la asistencia a la población víctima del conflicto, requieren de una estrecha relación entre los entes nacionales y locales ya que, el éxito de las políticas públicas destinadas a esta problemática no solo son satisfactorias en su planeación, sino que su adecuada ejecución es fundamental para tener los resultados esperados en la asistencia y reparación de quienes han sido víctimas del conflicto armado en el país.

Es por esto que en la sentencia T-025 de 2004 expedida por la corte constitucional, mediante su declaración de Estado de cosas inconstitucionales, indica que las fallas presentadas en la estructura de las políticas públicas destinadas a mitigar el problema del desplazamiento, es debido a la falta de coordinación de los distintos organismos territoriales.

Las falencias presentadas en la atención a la población desplazada son el resultado de una serie de contrariedades entre diferentes sectores políticos del país. Por un lado están quienes no ven la magnitud del problema, restándole relevancia e importancia al grave sufrimiento de los ciudadanos víctimas de desplazamiento, esto ligado a la cantidad de recursos destinados para garantizar el pleno respeto de los derechos de los desplazados. Desde este punto de vista se despiertan una serie de intereses políticos, dejando de lado el principal fin de los recursos; velar por el bienestar de la población que sufre el flagelo del desplazamiento.

Por otro lado, la sentencia hace referencia a la prontitud con la que se debe atender brotes de desplazamiento en cualquier zona del país, resaltando la obligación que tiene el Estado colombiano de garantizar los derechos fundamentales de cualquier ciudadano, sin importar su condición, en este caso de las personas en condición de desplazamiento.

Teniendo como marco de referencia las políticas públicas orientadas a la atención de la población en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional reitera que es el Estado quien debe velar por que los derechos sociales, económicos y culturales se cumplan en todos sus nacionales, en especial de quienes se ven obligados a abandonar sus tierras, los desplazados.

Es de esta forma como la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004 declara un estado de cosas inconstitucionales en materia del desplazamiento forzado. Esto quiere decir que la Corte ha encontrado un número significativo de violaciones masivas, en periodos de tiempo muy cortos, poniendo en evidencia la violación de los derechos humanos de las personas afectadas. Siendo las autoridades administrativas del Estado las responsables de las reiteradas infracciones a los derechos fundamentales, la declaración de la de Corte de un estado de cosas inconstitucionales, implica que el Estado debe tomar las medidas correctivas necesarias, para mitigar y posteriormente dar solución al problema del desplazamiento en el país.²⁷

Posterior a la sentencia T-025 de 2004 la corte expedido una serie de Autos en donde reitera el compromiso del Estado por buscar mecanismos que den solución al estado de cosas inconstitucionales, referente a la problemática del desplazamiento. En los Autos se estipula, que es el Estado quien debe implementar políticas públicas que den soluciones permanentes y sostenibles.²⁸

²⁷ Comparar Universidad de los Andes. *Análisis sobre desplazamiento y tierras*. Documento electrónico.

²⁸ Comparar Forero, Edgar. *Guía para la incorporación de la prevención y atención al desplazamiento forzado en los planes de desarrollo territorial, UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UteC Convenio ACNUR – Acción Social*. p. 13. Documento electrónico.

Uno de los Autos más representativos dados por la Corte es el A-176 de 2005 en donde manifiesta que las entidades territoriales deben tener como primera consideración lo estipulado en la constitución Nacional, haciendo referencia al gasto público destinado a la atención de la población desplazada en el marco del gasto social que se reserva desde el gobierno central con el fin de atender a esta población específica del país.

En segundo lugar está el Auto 177 de 2005 en donde muestra la evidente descoordinación que existe entre las entidades nacionales y locales, haciendo hincapié en las obligaciones legales y constitucionales que tienen los entes territoriales sobre la atención a la población desplazada. Así mismo, ordena al Ministerio del Interior y de Justicia, hoy divididos, diseñar y aplicar estrategias para que las entidades territoriales tengan un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo frente a la atención de los desplazados, haciendo mención a estas mismas fallas están los Autos 178 de 2005 y 052 de 2008.

1.3.2. Ejecución de programas y políticas. De conformidad con el esquema de políticas públicas planteadas por el Estado colombiano para darle soporte y atención al desplazamiento forzado, mediante las diferentes herramientas como leyes, derechos, documentos COMPES entre otras herramientas jurídicas, se puede evidenciar que estas políticas tienen orientaciones claras, aunque esto no implica que sean igualmente efectivas.

En primer lugar las políticas propuestas por el Estado colombiano referentes a la atención a la población en situación de desplazamiento están orientadas a neutralizar y disminuir los factores que propician este fenómeno.

La puesta en marcha de la política de atención a la población desplazada en el primer mandato del ex presidente Álvaro Uribe, comprendidos desde el 2002 al 2006, mostró una reducción significativa en el número de personas que se vieron obligadas a optar por el desplazamiento. Según cifras tomadas del RUPD, en el año 2002 se tenía un total de 424.520 personas registradas en ese año, cifra que se redujo a 162.892 en el año 2004. Esta reducción de gran importancia para el país fue el resultado de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo – denominado

Hacia un Estado Comunitario, desarrollada durante el primer mandato del ex presidente Uribe. Al materializar el objetivo primordial de esta plan de desarrollo, el cual consistía en brindar seguridad democrática a través de garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios colombianos.²⁹

Con la ejecución de esta política se logró avanzar en el control territorial por parte de las fuerzas armadas, logrando ejercer pleno control en todo el territorio nacional, mediante acciones de seguridad y defensa para toda la ciudadanía en cada departamento, municipio, corregimiento del país.

Con la favorable ejecución la política de seguridad democrática se llegó a la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, mediante la planificación de estrategias que velaron por el cumplimiento de estos derechos en la población vulnerable. De igual forma se logró tener una disminución en los efectos de la violencia sobre la población civil, ya que la violencia que se da en las diferentes regiones del país, es la principal causa del desplazamiento interno.³⁰

En segundo lugar se estableció un mecanismo que les brindó atención de primera necesidad a la población desplazada, en donde se les ofreció elementos básicos para su subsistencia, tales como alimentos, alojamiento, salud básica, entre otros recursos. En tercer lugar se establecieron proyectos que permitieran mejorar la calidad socio-económica de la población en situación de desplazamiento, esto mediante generación de empleo y proyectos productivos que les permitió tener un ingreso económico que mejoró su calidad de vida.

Estos proyectos de reconstrucción socio-económico se desarrollan en tres modalidades. Uno, brindando las condiciones para que regrese a su lugar de origen e inicie un proyecto producto impulsado por el Estado. Dos, brindado apoyo en la estabilización de los desplazados en el lugar de recepción buscando mecanismos de integración local. Tres, ofrecer la posibilidad de restablecerse en un lugar diferente al

²⁹ Comparar Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *La atención al desplazado: Una Política Pública que avanza, pese a las dificultades*, 2006. Documento electrónico.

³⁰ Comparar Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *La atención al desplazado: Una Política Pública que avanza, pese a las dificultades*. Documento electrónico.

de origen. Todos los tres mecanismos de atención a la población desplazada se hacían bajo los parámetros de la seguridad y la dignidad humana.³¹

El Estado durante la construcción de las políticas dirigidas a la población víctima del desplazamiento forzado, se creó un mecanismo institucional para la implementación de estas herramientas dadas por el Estado. Con la implementación del Sistema Nacional de Atención a la población Desplazada – SNAIPD – amparada en la ley 387 de 1997 tenía como objetivo la articulación de las políticas nacionales y departamentales sus diferentes niveles, municipales y zonas de mayor dificultad para su acceso, logrando de esta forma una integralidad en todos los organismos del Estado.

³¹ Comparar, Iglesias y Blanco. *Análisis de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia*. p. 4.

2. ACNUR EN OTROS PAÍSES, ACCIONAR DE ACNUR EN COLOMBIA Y COYUNTURA INICIAL CON LA LEY DE VICTIMAS

2.1. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL CONCEPTO DE REFUGIADO Y DESPLAZADO INTERNO

Para entender un poco más la dinámica y el importante papel que desarrolla ACNUR, se esbozará brevemente cómo ha sido el crecimiento y desarrollo de la organización luego de su participación en importantes sucesos migratorios, de desplazados y refugiados en el mundo.

Existen diferentes causas o motivos por las que una persona o un grupo de personas se ven obligados a abandonar su residencia en busca de un nuevo espacio que garantice sus derechos fundamentales. Es aquí cuando se debe tener claridad en el calificativo que se le otorga a las personas que buscan un nuevo espacio con el fin de preservar y garantizar sus derechos.

Teniendo como punto de partida la convención de 1951 sobre los refugiados en donde regulan y protegen aquellas personas que emigran a otro país buscando protección y garantías de sus derechos fundamentales, dándoles el estatus de refugiados. Sin embargo la convención de 1951 no hace ninguna referencia a los desplazados internos. Así mismo en 1998 la oficina del Alto Comisionado de las - Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estable cuales son los principios rectores para los desplazados internos, definiendo el término como:

Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.³²

Es así, como los conceptos de refugiado y desplazado internos tienen diferencias y regulaciones distintas, que para el fin de esta investigación es de relevancia aclarar.

³² Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Principios rectores de los desplazamientos internos*, 1998. Documento electrónico.

Una primera diferencia que se puede resaltar es que al referirse a desplazados internos, se entiende que es un conglomerado de personas, haciendo alusión explícita a un fenómeno de tipo colectivo, ya que este tipo de fenómenos se presentan cuando una gran cantidad de personas se ven obligadas a abandonar su espacio. Es así, como la convención de 1951, al no tener ninguna alusión sobre el tema, incluye tantos los casos individuales como los colectivos en una misma definición de refugiados.

Una segunda diferencia sobre la disparidad entre los conceptos, es que en la conversión regulatoria sobre los refugiados de 1951 donde estipula como requisito indispensable que para obtener el estatus de refugiado, se requiere que la persona que solicite esta condición, de refugiado, haya cruzado la frontera de un tercer país con el fin de buscar protección, mientras que los desplazados internos se mueven dentro de los límites del territorio nacional del Estado de cual son originarios.³³

Una tercera y última diferencia significativa, es que los refugiados y los desplazados internos tienen motivaciones y razones distintas para abandonar sus lugares de residencia. Para los refugiados, los motivos de cambio forzado de espacio obedecen a persecuciones a causa de su raza, religión, nacionalidad, grupo social, opinión pública o persecución política, mientras que las razones de abandono de los desplazados internos obedecen a circunstancias de conflicto armado, violencia interna, violaciones sistemáticas de derechos humanos y desastres naturales o situaciones naturales provocadas por el hombre.³⁴

Estas diferencias conceptuales son vistas a la luz de un marco regulatorio, la convención sobre los refugiados de 1951 y los principios rectores de los desplazados internos. La gran paridad que hay entre los dos conceptos hace que ambos estatus tenga la misma relevancia, ya que el motivo por el que salen de sus lugares de origen es el mismo. Esto demuestra que la naturaleza de los dos conceptos provienen del mismo origen, buscar un nuevo espacio que les permia salvaguardar su integridad humana.

³³ Comparar Valdez, Flor de María. “Concepto y características”. En *Ampliación del concepto de refugiado en el derecho internacional contemporáneo*, 2004. p. 154.

³⁴ Comparar Valdez. “Concepto y características”. p. 155.

Otra de las similitudes que se pueden resaltar entre los dos conceptos, refugiados y desplazados internos, es el papel que juega el Estado en cuanto a la protección que debería brindar en cualquiera de las dos situaciones. Si bien los desplazados internos están bajo la protección del Estado del cual son originarios, esto no significaría que dicha protección sea lo suficientemente efectiva para cumplir cabalmente con el pleno cumplimiento de los derechos de las personas afectadas.³⁵

La falta de protección por parte del Estado es otro de los elementos comunes que se da entre los desplazados internos y los refugiados. En el caso de los desplazados el hecho de tener que migrar a otra región del país, implica un grado de vulnerabilidad, riesgo que el Estado no está en capacidad de reducir, menos cuando las causas por las que se dan este tipo de desplazamientos son de alto impacto como el conflicto armado y desastres naturales.

2.2. CONSOLIDACIÓN DE ACNUR EN LA ESFERA INTERNACIONAL

La labor humanitaria de ACNUR ha sido de vital importancia en momentos cruciales de la historia reciente del mundo. En 1960 se evidenció una firme intención de finalizar el dominio ejercido en África por parte de los europeos. En algunos casos la transición se dio sin mayor dificultad, el traspaso de poder no presentó mayores acontecimientos, pero en otros casos la situación representó graves enfrentamientos, la negativa al cambio de mando en las colonias se tradujo en guerras y como consecuencia de estas violaciones de derechos humanos se generó una grave crisis de refugiados.³⁶

Uno de los primeros conflictos que surgieron en África fue la guerra en Argelia en 1954 – 1962. La activa y eficaz participación de ACNUR en prestar asistencia y ayuda fue de gran importancia para la población en medio del conflicto. ACNUR desarrolló un importante trabajo en este complicado escenario, prestando todos sus esfuerzos por asistir a los refugiados argelinos en Marruecos y Túnez,

³⁵ Comparar Valdez. “Concepto y características”. p. 156.

³⁶ Comparar Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. Tema de búsqueda: (*La situación de los refugiados en el mundo 2000: Cincuenta años de acción humanitaria*). s.f. Consulta electrónica.

asimismo prestó gran ayuda en la repatriación de un número importante de personas luego de finalizada la guerra.

Es desde ese momento cuando ACNUR planta las bases para continuar con su labor en el continente africano. La experiencia de ACNUR en medio del conflicto, la asistencia y ayuda prestada, la interlocución entre los Estados, hace que ACNUR como organización se solidifique y tenga mayor reconocimiento global en la labor realizada, llevando así las experiencias vividas a todos los rincones del mundo donde se presenten problemáticas de refugiados y desplazados internos.

Los desafíos de una organización internacional siempre son de alto nivel, tal como la que enfrentó ACNUR en los años sesenta, cuando intentó ofrecer protección y asistencia a los refugiados ruandeses en la región de los Grandes Lagos del África central.

La problemática que se desarrolló con los refugiados ruandeses resultó ser muy diferente de las dos primeras crisis en la que había participado ACNUR. La problemática que se había presentado entre Hungría y Argelia terminó luego de encontrar soluciones duraderas como el reasentamiento para la mayoría de los húngaros y la repatriación para la gran mayoría de los argelinos.³⁷

Por otro lado la intervención de ACNUR en la problemática de los refugiados ruandeses fue mucho más compleja, ya que los acuerdos a lo que se habían llegado fueron más efectivos para los refugiados húngaros y argelinos, esto debido a que los países receptores de refugiados Austria y Yugoslavia y Marruecos y Túnez, respectivamente, eran países políticamente más estables. En contraste, en la región de los Grandes Lagos los países receptores de refugiados ruandeses sufrían una gran inestabilidad política, dejando por fuera a Tanzania.

Es así como ACNUR desde sus inicios logra tener una participación activa en problemáticas y situaciones trascendentales para la coyuntura mundial, ya que la configuración política de los países y la transición de proceso internos en cada nación trae dificultades y es necesario tener presencia de organismos internacionales para

³⁷ Comparar ACNUR. Tema de búsqueda: (*La situación de los refugiados en el mundo 2000: Cincuenta años de acción humanitaria*). s.f. Consulta electrónica.

brindar apoyo y asistencia en los temas que así lo requiera, tal como sucedió con ACNUR en los conflictos africanos.³⁸

2.3. ACCIONAR DE ACNUR EN COLOMBIA: PILARES DE RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Tal como se había señalado a lo largo del primer capítulo el contexto del conflicto en Colombia llevó a generar una gran oleada de violencia en la mayor parte del territorio del país. Esta violencia obligó a que los habitantes de las zonas rurales abandonaran su lugar de residencia, generando desplazamientos a gran escala. Los desplazamientos se dieron a nivel interno del país y hacia las fronteras, tal fue el caso de la frontera colombo-ecuatoriana, donde miles de familias de desplazados provenientes de departamentos aledaños a la frontera cruzaban la misma para buscar refugio en la República del Ecuador.

Es entonces cuando estos desplazados a nivel interno se convertían en refugiados, problemática que vendría a ser tratada por parte de ACNUR, quien abrió una oficina en Lago Agrio (Ecuador). La problemática debía ser tratada no solo desde la perspectiva del refugiado quien cruza una frontera internacional en busca de garantías y seguridad, sino desde el interior de la problemática, es decir, desde el problema del desplazamiento interno en Colombia.

A su vez, tal como se había señalado anteriormente, con la invitación de ACNUR para que participara en los procesos de afrontamiento al desplazamiento en Colombia. En 1997, finalmente se abrió de manera oficial una oficina de ACNUR en el país (1 de julio de 1998).³⁹

A pesar que la apertura oficial de la oficina de ACNUR en Colombia se dio en 1998, esta agencia internacional participó también de la redacción de la ley 387 de

³⁸ Comparar ACNUR. Tema de búsqueda: (*La situación de los refugiados en el mundo 2000: Cincuenta años de acción humanitaria*). s.f. Consulta electrónica.

³⁹ Comparar Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados -ACNUR-. “Presentación”. En *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*, enero 2004 – abril 2007. p. 15.

1997, la cual, tenía como objetivo “dotar al país de una herramienta jurídica que hiciera explícitos los derechos específicos de la población desplazada y entregaran lineamientos a los funcionarios públicos para atender la emergencia del desplazamiento”⁴⁰. (Ver capítulo 1. p. 8)

Por su parte, ACNUR tiene tres pilares en los que ha basado su trabajo en Colombia. En primer lugar se plantea como línea estratégica, el consolidar un marco legal de políticas públicas y fortalecimiento de la capacidad institucional. Esto se hace en un trabajo conjunto entre ACNUR y las autoridades del Estado para establecer un marco legal y de políticas públicas que rijan la protección de los derechos de las personas desplazadas, así como para reformar la capacidad institucional del Estado que lo lleve a cumplir con la responsabilidad de la protección de todos los ciudadanos del país, especialmente aquella población que ha sufrido o tiene algún riesgo de sufrir alguna violación a sus derechos.⁴¹

En segundo lugar, como línea estratégica de trabajo está el fortalecer las capacidades de las comunidades y grupos de personas desplazadas. ACNUR busca ayudar a crear las condiciones necesarias para que las personas en situación de desplazamiento tengan las condiciones necesarias para volver a su lugar de procedencia.⁴²

Finalmente, ACNUR en Colombia en su tercer eje de trabajo establece, el reforzar los mecanismos de supervisión y cumplimiento del Estado. Esta labor se realiza mediante el apoyo de ACNUR en los mecanismos de supervisión con el fin de detectar vacíos en las medidas de protección dada a la población vulnerada a causa del desplazamiento forzado. Asimismo, sugiere medidas correctivas a los problemas detectados, frente a los derechos humanos, con el fin de que el Estado pueda suplir las buscar medidas de corrección a las fallas presentadas. Algunas de las áreas de intervención que se les da prioridad es el reforzamiento del trabajo en las fronteras de

⁴⁰ Comparar ACNUR. “Presentación”. p. 15.

⁴¹ Comparar Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-. Tema de búsqueda: (*¿Qué hace el ACNUR en Colombia?*). s.f. consulta electrónico.

⁴² Comparar ACNUR. Tema de búsqueda: (*¿Qué hace el ACNUR en Colombia?*). Consulta electrónico.

Colombia. De igual forma se trabaja en las áreas con mayor concentración de población desplazada, complementando los esfuerzos de las autoridades locales y regionales para promover la inclusión de las realidades de la población desplazada en los planes de desarrollo.⁴³

Asimismo, como ACNUR tiene tres pilares o enfoques de trabajo en Colombia, para el fin de esta investigación se tomará como punto de referencia el primer pilar; es decir, el consolidar un marco legal de políticas públicas y fortalecimiento de la capacidad institucional, para analizar y evaluar la influencia que tuvo esta agencia internacional en la generación de una política pública en Colombia.

2.4. AVANCE EN POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO

La capacidad institucional insuficiente por parte del Estado sumado a la falta de herramientas jurídicas, hace que no se tenga una atención idónea a la población víctima del desplazamiento. En el marco de la sentencia T-025 de 2004, en donde se declaró por parte de la Corte Constitucional, una serie de cosas inconstitucionales en referencia a la respuesta del Estado en la problemática del desplazamiento forzado en el país. Basados en éste marco de la sentencia T-025 se han desarrollado políticas que buscan darle una mayor atención a la población desplazada en todo el territorio nacional.⁴⁴

Ya que uno de los propósitos fundamentales de ACNUR en Colombia es consolidar un marco legal de políticas públicas y fortalecimiento de la capacidad institucional, es vital para la agencia internacional hacer un seguimiento del debido cumplimiento de lo estipulado en el fallo de la sentencia mencionada anteriormente. Dentro de los recursos utilizados para lograr la efectividad de los derechos de la población víctima del desplazamiento, están las políticas públicas que se han

⁴³ Comparar ACNUR. Tema de búsqueda: (¿Qué hace el ACNUR en Colombia?). *s.f.* Consulta electrónico.

⁴⁴ Comparar ACNUR. “Evolución de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia”. En *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*, enero 2004 – abril 2007. p. 117.

diseñado con la intención de poder encontrar una salida a la problemática. En la sentencia T-025 de 2004 se estipularon una serie de lineamientos o parámetros básicos que pueden ser aplicados en cualquier política pública.

Las directrices propuestas por la corte constitucional, plantean un esquema sencillo, pero a la vez eficaz, en la formulación y ejecución de políticas públicas. Los lineamientos que propone la Corte pretenden aplicar principios como el de progresividad, con el fin de poder establecer cómo se puede dar el mayor resultado, teniendo un máximo de recursos disponibles. Esto según lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como otros instrumentos internacionales que consagran este tipo de derechos.⁴⁵

2.5. APORTES DE LA SENTENCIA T-025 DEL AÑO 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, A LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En un primer momento la sentencia hace referencia a la importancia que debe tener la política pública en cuanto a coherencia y solidez. La sentencia dice que es necesario que:

Exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para entender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico.⁴⁶

Unos de los puntos esenciales en cuanto a la coherencia de las políticas públicas, es la relación que existe entre la cantidad de recursos disponibles con los que cuenta el Estado para la elaboración y posterior ejecución de la política. Esto es fundamental, ya que si no se cuenta con una cantidad de recursos acorde a la necesidad, no se podrá cumplir con el propósito fundamental de la política pública, el cual tiene como objetivo el brindar una solución a la problemática para la cual fue creada.⁴⁷

⁴⁵ Comparar ACNUR. “Evolución de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia”. p. 121.

⁴⁶ Ver Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-025 de 2004. Numeral 8.3.1*

⁴⁷ Comparar Cepeda Manuel José. *Discurso presentación comisión segunda*, Universidad de los Andes 17 de noviembre de 2005.

De igual manera la sentencia T-025 de 2004, expresa claramente que es de vital importancia el conocimiento del esfuerzo financiero que deben efectuar las autoridades para garantizar la atención a la población. Este tipo de cálculos deben girar en torno a la dinámica del problema, saber cuales pueden ser esos cambios que aumenten el costo de la atención. Es importante resaltar, que los esfuerzos que realiza el Estado para mitigar la problemática, deben estar encaminados a proteger todos los derechos de la población y no solo hacer énfasis en los derechos de orden económico y social.⁴⁸

Asimismo, la Corte Constitucional mediante la sentencia (T-025), estableció la necesidad de tener una forma de control eficiente durante la creación y posterior ejecución de la política pública. Este tipo de control va desde la autoevaluación, pasando por los órganos de control del Estado, hasta tener veeduría externa que garantice el pleno cumplimiento de los derechos de las personas que el Estado pretende proteger mediante la política pública.⁴⁹

Luego de mencionar algunas de las principales herramientas aportadas por la Corte Constitucional en la sentencia (T-025 de 2004), se evidencia un avance significativo en los elementos que deben entrar en consideración a la hora de establecer una política pública que vele por el debido cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Estos instrumentos son pilares esenciales para tener mayor eficacia en la construcción de herramientas legales que vayan en pro de los derechos de las personas.

2.6. POLÍTICA PÚBLICA Y POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

Dentro de la dimensión del daño que sufren las personas víctimas del desplazamiento por la violencia, las políticas públicas diseñadas por el Estado se enfocan principalmente en reducir la vulnerabilidad de que aquellas personas que son más propensas a sufrir un desplazamiento forzado, es así como las políticas son dirigidas a

⁴⁸ Comparar Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-025 de 2004. Numeral 10. 1.1.*

⁴⁹ Comparar ACNUR. “Aportes de la sentencia T-025 y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la construcción de políticas públicas”. p. 124.

las personas que ya han sufrido desplazamientos y se centran en brindarles asistencia y protección, con el fin de velar por el pleno cumplimiento de sus derechos.

De esta manera el Estado colombiano le ha dado una importancia mayor a la implementación de programas sociales que buscan darle mejores condiciones y una mayor incorporación al nuevo círculo social que rodea a las personas desplazadas. Asimismo, el estado colombiano estipuló la creación de programas que se encarguen de disminuir las condiciones de pobreza extrema, ya que sumados estos dos factores, la pobreza extrema y la condición de desplazamiento, hacen que las personas sufran o tengan aun mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos fundamentales.⁵⁰

Los problemas presentados dentro de los diferentes conglomerados sociales del país, sin duda alguna el desplazamiento forzado es una de los más crueles y dolorosos. Es así como el Estado está en la obligación de buscar mecanismo para mitigar los efectos negativos de esta dura problemática del país.

La problemática del desplazamiento tiene grandes campos que debe cubrir, en primer lugar está el velar por la protección de los derechos humanos de aquellos ciudadanos que hayan sufrido el desalojo forzado de sus lugares de residencia. En segundo lugar, están los daños causados a la población, ya que el hecho de verse obligados a buscar un nuevo lugar de residencia para garantizar sus vidas, hace que no se estén cumpliendo los derechos fundamentales de estas personas, y el Estado está en la obligación de garantizar estos derechos a todos los ciudadanos que se encuentran dentro del territorio nacional.

El Estado ha buscado diferentes mecanismos que den alivio y soluciones viables al problema del desplazamiento en el país. La formulación de cada programa o política dirigida a la población desplazada, está orientada por el grado de necesidad que se presenta, esto teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad, la zona en la que se desarrolle y la etapa en la que se va a prestar la ayuda.

Las ayudas brindadas por el gobierno se pueden dar en una primera fase, es decir ayudas de primera necesidad, hogares de paso, alimentos, etc. También se

⁵⁰ Comparar ACNUR. “Enfoque de la política de atención a la población desplazada por la violencia”. p. 128.

establecen políticas en etapas más avanzadas del desplazamiento como reubicaciones, planes de ayuda socioeconómicas. Las políticas establecidas para ayudar a esta población específica del país, tienen como objetivo velar por el bienestar de las personas que van a recibir las ayudas, viendo cual es la principal necesidad a cubrir, estableciendo mecanismo para que los programas sean efectivos y duraderos.

La complejidad de la problemática del desplazamiento colombiano, hace que se dificulte la planeación como la ejecución de las políticas públicas creadas para disminuir o solucionar dicho problema. Al crear programas específicos y tan detallados para sectores específicos de la población víctima del desplazamiento, hace que se tengan graves dificultades primero para la ejecución de la política y segundo para la incorporación de este grupo de población con el resto de la sociedad.

Es por esto que se pone en consideración que las personas con menor riesgo de sufrir un desplazamiento, estén cobijados por políticas más generales. De igual manera las personas que ya han recibido alguna ayuda o beneficio por parte del Estado, y están en condiciones de reincorporarse paulatinamente a la sociedad, lo hagan. Esto sería un avance significativo tanto para las personas que reanuden su reincorporación a la sociedad, como para la reconstrucción social del país.

Las problemáticas que se dan al interior de un país están clasificadas dependiendo del impacto que estas puedan generar a la población, entre más alto sea la afectación a la población mayor debe ser el esfuerzo del Estado para buscar una solución. En el caso de Colombia existen varias problemáticas que requieren atención prioritaria, el desplazamiento interno es uno de esos problemas al que se le debe prestar un interés mayor. El Estado cuenta con diversos mecanismos que se pueden implementar para buscar una solución viable al problema del desplazamiento interno, la implementación de leyes es uno de esos mecanismos a utilizar. Es así como se le da paso al proyecto de ley 1448 denominada Ley de víctimas y restitución de tierras, ya que mediante esta ley se pretende instaurar una política de Estado que de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La ley se basa en las normas internacionales de derechos humanos para

resarcir y dar las herramientas necesarias que garanticen el pleno respeto de los derechos humanos de las personas.

2.7. LEY DE VÍCTIMAS FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS

La ley de víctimas es el instrumento jurídico impulsado por el gobierno colombiano con el fin de tener un nuevo marco que permita tener las herramientas necesarias para darle tratamiento al problema del desplazamiento interno y por ende a las víctimas del conflicto armado que se vive en el país. Mediante la creación de esta iniciativa, se pretende dar un tratamiento adecuado a la población que haya sufrido violaciones a sus derechos humanos a causa de la difícil situación de seguridad y orden público que se vive en algunas regiones del país.

La ley de víctimas pretende implementar una política de asistencia y reparación a las personas víctimas de infracciones a los derechos humanos, esto, teniendo como guía lo estipulado en las normas del derecho internacional humanitario. Lo planteado en la ley es el resultado de un conceso en donde participaron diversos sectores políticos y sociales, con el fin de abarcar diferentes posiciones y de esta manera llegar a una solución que cubra mecanismos de atención, prevención y protección.⁵¹

Uno de los grandes beneficios que ofrece la ley de víctimas es que todas las disposiciones normativas expresadas en la ley están regidas por los parámetros internacionales. Así, toda persona que haya sufrido maltrato o vulneraciones a sus derechos, según lo estipulado en las normas internacionales sobre derechos humanos y en el Derecho Internacional Humanitario. Con esto, se pretende dar solución a graves problemas sociales producto de un largo periodo de violencia, causada por diferentes actores como grupos armados al margen de la ley y grupos criminales con fuertes estructuras de poder y presencia en diferentes zonas del territorio nacional.⁵²

⁵¹ Comparar Congreso de la República de Colombia. “objetivos”. En *Proyecto Ley de víctimas y restitución de tierras*, 2010.

⁵² Comparar Policía Nacional, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. Grupo Seguimiento Armados Ilegales. “Perspectiva y situación actual de las bandas criminales narcotraficantes”. En *Informe GSAI-ABC116, presentado el 14 de julio de 2010 por solicitud del Ministerio del Interior y de Justicia, titulado*.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, LAS NUEVAS FIGURAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, EL PAPEL DE ACNUR EN COLOMBIA: LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La cooperación internacional es una herramienta utilizada dentro de la dinámica del sistema internacional para apoyar procesos y planear estrategias, con el ánimo de obtener un resultado más favorable que el esperado. Es así, como la cooperación internacional genera “la relación establecida entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas”⁵³.

El posicionamiento de otros actores internacionales, diferentes a los Estados, dentro del sistema internacional hace que la forma en que lleve a cabo la cooperación evolucione constantemente. Esto, respondiendo a necesidades específicas en temas concretos al interior de los Estados. La violación a los derechos humanos es uno de esos temas que tienen un espacio importante dentro de la agenda internacional.

Los actores posicionados dentro de la esfera internacional, diferente a los Estados, tienen una injerencia significativa al momento de establecer vínculos de cooperación sobre un problema específico. Es así, como las organizaciones no gubernamentales, la empresa privada, las corporaciones y en general los actores no estatales, juegan un papel determinante dentro del proceso de canalizar ayudas y recursos sobre temáticas concretas, ya que son estas organizaciones quienes mayor reconocimiento y experiencia tiene en el manejo de un tema concreto en la esfera mundial.

3.1. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SU ACTUAR EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Las Naciones Unidas ve la necesidad de establecer organismos y programas con temas concretos para trabajar mancomunadamente con los

⁵³ Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *Informe sobre desarrollo humano 2006 del programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, 2006.*

Estados. Dentro de esos organismos y programas esta creados por la ONU esta, el marco de asistencia de para el desarrollo (MANUD), la organización mundial de la salud (OMS), la asociación para los derechos de las personas con discapacidad (UNPRPD), el alto comisionado para los refugiados (ACNUR), entre otros. Este último es el encargo de velar por los derechos de aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar sus lugares de residencia y buscan refugio en otros regiones de su nación o en otros países para salvaguardar sus vidas.

La cooperación internacional en Colombia tiene un rol determinante en la construcción y orientación de pilares que utiliza el Estado para contrarrestar los graves problemas sociales que sufre el país. La violación a los derechos humanos es uno de esos problemas que merece toda la atención, ya que es un factor determinante en la construcción social de un país. Es por esto que se requiere todo el apoyo y acompañamiento de los diversos actores internacionales que están dispuestos y tienen la capacidad de contribuir en el mejoramiento de las fallas presentadas en este tema concreto.⁵⁴

Para Colombia, la cooperación internacional se fundamenta en el interés por canalizar la ayuda internacional en búsqueda de soluciones a los problemas estructurales que vive el país. En cuanto a los derechos humanos las ayudas internacionales están dirigidas a contrarrestar las amenazas que ponen en riesgo el pleno cumplimiento de los derechos humanos de la población en el país. El tener herramientas jurídicas y una estructura institucional sólida para garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de las personas es una prioridad para el Estado colombiano.⁵⁵

Existen dentro del sistema internacional otras organizaciones y oficinas de cooperación dedicadas a trabajar en pro de los derechos humanos de la población desplazada o refugiada. En Colombia varias de estas organizaciones desarrollan líneas de trabajos, una de estas es el Consejo Noruego para los Refugiados – CNR, el

⁵⁴ Comparar Presidencia de la República de Colombia. “principios que orientan la estrategia de Cooperación Internacional”. En *Estrategia de Cooperación Internacional*, 2005. p. 9.

⁵⁵ Comparar Presidencia de la República de Colombia. “Componentes y líneas estratégicas de cooperación”. p. 40.

cual tiene como meta el orientar la promoción y protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento, sin importar cual sea su raza, religión o ideología política.⁵⁶

El NRC desarrolla de forma independiente una defensa de los derechos de la población refugiada y en situación de desplazamiento, además de valer los derechos de esta población brinda asistencia humanitaria en casos de emergencia, logrando asistir a la población en una primera etapa del problema. El NRC trabaja en estrecha relación con los diferentes organismos de las Naciones Unidas apoyando de manera continua su accionar, logrando una mayor coordinación y asistencia internacional a las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad dada su situación de desplazamiento.⁵⁷

Otra de las entidades que tiene una oficina abierta en Colombia es la Agencia Suiza para el Desarrollo y la cooperación - COSUDE, la cual dirige sus esfuerzos a las víctimas del conflicto armado que han tenido violaciones humanitarias, principalmente población desplazada, prestando asistencia de emergencia y trabajando para que se cumpla en pleno el derecho internacional humanitario.⁵⁸

3.2. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS REFLEJADO EN EL DESPLAZAMIENTO INTERNO COLOMBIANO: MARCO JURIDICO PARA COMBATIR LA PROBLEMÁTICA, LEYES Y SENTENCIAS

Uno de los principales focos donde se evidencia mayor violación y vulneración a los derechos humanos en Colombia es el desplazamiento forzado. Es por esto que el Estado colombiano ha buscado diferentes mecanismos para mitigar este fenómeno. Una de estas formas es la solicitud hecha a la oficina del Alto Comisionado de las

⁵⁶ Comparar Consejo Noruego para Refugiados -CNR-. Tema de búsqueda: (*¿Qué hacemos?*). *s.f.* Consulta electrónica.

⁵⁷ Comparar Consejo Noruego para Refugiados -CNR-. Tema de búsqueda: (*¿Qué hacemos?*). *s.f.* Consulta electrónica.

⁵⁸ Comparar Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE-. “Vivir la solidaridad”. En *COSUDE en Colombia*. Documento electrónico

Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, con el fin de recibir su ayuda asistencia técnica y humanitaria.

La gran fragilidad en la estructura social de Colombia hace que se den fallas en tema de gran relevancia como los derechos humanos, ACNUR llega al país en un momento donde se construían herramientas para mitigar el problema del desplazamiento, y es desde ahí cuando la organización internacional toma importancia y juega un papel protagónico en la consolidación de esas herramientas que mitigan la violación de los derechos humanos reflejado en el desplazamiento forzado.

En un primer intento por dar una salida al problema del desplazamiento se creó la ley 387 de 1997, en donde se adoptan medidas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica, de los desplazados internos por la violencia en el país. En la primera sección, la ley hace una definición del término desplazado. Asimismo, presenta un conjunto de derechos a los cuales deben ser ejercidos en su totalidad por las personas desplazadas. Finalmente, es esa primera parte establece cual debe ser la responsabilidad del Estado en materia de creación de políticas y medios para prevenir el desplazamiento forzado en el país.⁵⁹

En la segunda sección, la ley establece la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD. Asimismo, da los parámetros para la creación del sistema de información y de un fondo que da garantía a la financiación de los programas establecidos en la ley. Posterior a esto, la ley 387 establece la adopción de un Plan Nacional de Atención Integral para concretar las estrategias propuestas por el Gobierno Nacional en materia de prevención, protección, atención y estabilización a todas las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Uno de los artículos que más sobresalen en la ley son del 14 al 16 ya que en ellos se consignan una serie de parámetros en cabeza del gobierno nacional con la única finalidad de prevenir el desplazamiento forzado, brindar atención humanitaria

⁵⁹ Comparar Rodríguez César. “El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional”. En *Más allá del desplazamiento forzado*, 2010. p. 22.

de emergencia, garantizar el retorno a sus lugares de origen de todas las personas que hayan sufrido el desplazamiento y ofrecer una estabilización socioeconómica.

Estas fueron algunas de las herramientas que planteaba la ley 387 con la única intención de poder dar una solución al grave problema del desplazamiento interno que se estaba dando en el país. Sin embargo, luego de que la ley se puso en marcha se evidenciaron graves inconvenientes para su implementación ya que la falta de una estructura institucional sólida, no permitía que se le dividieran adecuadamente las labores a las instituciones del Estado, esto generó que se cargaran tareas adicionales a las agencias del Estado impidiendo una articulación entre los diferentes organismos gubernamental y los agentes externos que participaban en el proceso como la oficina de ACNUR en Colombia.

Posterior a la ley 387 de 1997, entró en vigencia la ley 589 del año 2000, en donde se modificó el código penal y estableció como delito, el desplazamiento forzado, el genocidio, la desaparición forzada y la tortura. Asimismo, en el decreto 2007 de 2001, el gobierno diseñó mecanismos para proteger las tierras de la población desplazada. Durante estos primeros esfuerzos por parte del Estado por crear marcos jurídicos que le permitiera actuar frente al problema del desplazamiento, éstos no tuvieron éxito. Fue una etapa valiosa en cuanto a que se reconoce la problemática del desplazamiento como un desequilibrio social y se ve la necesidad de crear normas y mecanismos para contrarrestar el grave problema.⁶⁰

3.3. SENTENCIA T-025 Y SU APORTE JURÍDICO, ACNUR Y EL PAPEL DESARROLLADO EN EL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO EN EL PAÍS

Fue bajo ese escenario de gran cantidad de leyes y decretos que no cumplieron con el objetivo esperado, cuando la Corte Constitucional en calidad de veedora y coordinadora del proceso de las políticas públicas desarrolladas para contrarrestar el problema del desplazamiento, da un veredicto para darle un curso adecuado a las iniciativas planteadas con anterioridad, esto lo hace mediante la Sentencia T-025 de

⁶⁰ Comparar Rodríguez. “El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional”. p. 25.

2004 y sus autos de seguimiento, lo cual generó un cambio en la visión que se tenía de cómo actuar frente al desplazamiento forzado que se daba en el país.

Previo a la sentencia T-025 la corte ya se había manifestado frente al tema del desplazamiento. En el año 2000 la corte mediante la Sentencia SU-1150, se pronunció sobre las políticas públicas encaminadas al desplazamiento, hizo referencia a los entes encargados de velar por cumplimiento de los derechos humanos de las personas desplazadas, ya que no se tenía ningún avance frente al tema. Asimismo, manifestó la falta de coordinación y eficiencia del gobierno para la ejecución de la política de Estado para contrarrestar el desplazamiento forzado, esto, según lo estipulado en la ley 387 de 1997.

Luego de estudiar cuidadosamente las políticas públicas y las constantes manifestaciones de inconformidad por parte de la población desplazada del país, la Corte Constitucional, tenía elementos suficientes para determinar que el problema del desplazamiento fue un estado de cosas inconstitucionales, en primer lugar determinó que la población desplazada estaba en condiciones de vulnerabilidad extrema. En segundo lugar la corte manifestó que existía una reitera omisión de protección oportuna y efectiva a la personas que sufrían el flagelo del desplazamiento.⁶¹

Luego de promulgar la Sentencia T-025, la corte instauró una serie de medidas de seguimiento con el fin de evaluar si lo dispuesto en el fallo se estaba cumpliendo eficazmente. Es así, como la corte utilizando una serie de audiencias públicas, verifica si se tomaron los correctivos necesarios para mitigar el problema del desplazamiento en el país. Un año después de promulgado el fallo de la Corte se hace una veeduría mediante organismos nacionales e internacionales con el fin de establecer cuales habían sido los avances o retroceso de los programas y políticas del Estado frente al desplazamiento. Uno de los organismos de mayor prestigio que participo en este proceso de veeduría fue ACNUR, en donde manifestó por medio de los informes solicitados por la Corte que continuaban las fallas en la estructura administrativa y técnica de las instituciones del Estado para el desarrollo adecuado de

⁶¹ Comparar Rodríguez. “El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional: La Corte interviene: la Sentencia T-025 de 2004”. p. 26.

las políticas y programas para mitigar la violación de los derechos de las personas desplazadas.

3.4. ACNUR Y EL TRABAJO EN COLOMBIA

Es en este punto coyuntural, es cuando ACNUR desarrolla un papel de gran significancia frente al tema del desplazamiento en Colombia, ya que además de ser un órgano consultivo frente al tema del desplazamiento, también presta asistencia técnica y humanitaria. ACNUR llega a Colombia con el ánimo de apoyar las iniciativas jurídicas desarrolladas para contrarrestar el problema del desplazamiento interno en el país.

Las políticas públicas y las delimitaciones conceptuales que se desarrollan tenían una significación muy importante, esto ya que las definiciones adoptadas y las políticas públicas implementadas son un paso significativo para responder a las necesidades humanitarias de la población internamente desplazada, generando un impacto positivo en gran parte del territorio nacional afectado por este fenómeno.

ACNUR llega a trabajar a Colombia con el firme propósito de cooperar en los diferentes procesos que adelanta el Estado para garantizar los derechos de las personas internamente desplazadas. El propósito fundamental de la organización es poder trabajar estrechamente con las diferentes entidades y organismos del Estado colombiana brindando todo su apoyo y respaldo institucional para poder construir mecanismos y estrategias que permitan darle garantías y un pleno cumplimiento de los derechos humanos de las personas que sufre el desplazamiento forzado en el país.

3.4.1. ACNUR y el papel desarrollado frente a los derechos humanos y las víctimas. En un trabajo juicioso y objetivo que ACNUR realiza en Colombia se destaca el respaldo que la organización le ha dado a la iniciativa del gobierno nacional con la Ley de Víctimas y restitución de tierras, ya que este ley pretender darle un debido cumplimiento y garantías a las personas que han sido vulneradas en sus derechos humanos, unas de esas graves violaciones es el despojo de la tierra y el obligarlos a abandonar el territorio, convirtiéndolos en desplazados.

Es en este punto donde ACNUR participa activamente demostrando y aportando toda su experiencia en el manejo de desplazamientos internos. En el caso de Colombia el problema del desplazamiento requiere de un trato prioritario y de soluciones que permitan garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la población vulnerada, es en ese momento cuando ACNUR como organización Internacional brinda todo el apoyo y asistencia para dar garantías a las personas que sufren este flagelo. Todas las acciones de ACNUR son hechas de la mano con el gobierno nacional y las diferentes entidades del Estado.

Una de las herramientas que el Estado ha liderado para darle un mayor soporte a problema del desplazamiento es la ley 1448, denominada ley de víctimas y restitución de tierras. ACNUR en calidad de organización internacional, utiliza los mecanismos y herramientas que el Estado brinda para liderar espacios que contribuyan al desarrollo de soluciones frente a la violación de los derechos humanos canalizados mediante el desplazamiento.

La ley de víctimas y restitución de tierras es una iniciativa del Estado colombiano, en respuesta al grave problema del desplazamiento y despojo de tierras que se vivía en el país, esta ley surge en respuesta a la magnitud del problema, esto sin desconocer las iniciativas anteriores, que aunque dieron avances significativos no tuvieron el alcance necesario para llevar a una solución que se acercara a las necesidades reales de la población afectada.

Dentro de la dinámica de la ley de víctimas, esta tiene como eje central la búsqueda de una estrategia que permita reparar los daños originados en la violación de los derechos humanos a la personas víctimas del conflicto armado. Asimismo, la política de restitución de tierras, consignada en la misma ley, hace parte de la estructura y los mecanismos implementados para llegar a una de las causas fundamentales de la violencia que es el despojo de la tierra.

De esta forma se pretender abordar uno de los frentes más controvertidos y en donde la población afectada padece mayor dificultad, ya que al ser obligados a abandonar sus tierras y estas tomadas ilegalmente llevan a que se den graves problemas sociales. Este tipos de hechos representa una desestabilización para la

población y la sociedad en general, ya que a quienes se les quita sus tierras también se les quita la base para desarrollar su esquema de percibir ingresos sumado al despojarlos de su vivienda, hace que el nivel de desprotección y vulneración sea más alto al de otras problemáticas que afronta el país.

Es así como la violación a los derechos humanos de las personas víctimas del desplazamiento en el país, se convierte en uno de los temas prioritarios para el Estado, generando propuestas y mecanismos que den como resultado una respuesta viable a la problemática. Es así como surge la Ley de víctimas y restitución de tierras.

3.5. ACNUR, COMENTARIOS FRENTE A LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley de víctimas representa un reto de gran importancia para el Estado colombiano y para su población en general, ya que esta herramienta propuesta por el gobierno nacional es una oportunidad única de avanzar en la reconciliación y en la generación de mecanismos que posibiliten el debido cumplimiento de los derechos de las personas que se han visto tocadas por el flagelo de la violencia.

La puesta en marcha de esta ley es una oportunidad para la construcción de una visión común en la sociedad en donde se fundamenta la reconciliación con una parte de la sociedad que no ha tenido plenas garantías en el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Para ACNUR, la ley 1448 más conocida como ley de víctimas, reconoce que en materia de asistencia humanitaria logró un avance significativo, ya que se continúan con procesos y políticas implementadas con anterioridad. La organización recalca que el principal reto de la Ley está relacionado con el impacto en términos de seguridad y protección a la población afectada, ya que los programas a implementar requieren de grandes cambios para tener las condiciones adecuadas que permitan el restablecimiento de los derechos y la restitución de las tierras arrebatadas.

ACNUR, enfatiza en la importancia de la ejecución de la Ley de víctimas, sin embargo resalta aspectos esenciales en los que se debe matizar al momento de llevar la Ley a la práctica. En una primera observación, ACNUR recomienda

simplificar los criterios para el suministro de la asistencia con el fin de facilitar los procesos desarrollados al interior de las comunidades logrando así una mayor comprensión y ejecución por parte de los entes territoriales.

De esta forma se evita detener la acción realizada por los entes territoriales por motivos administrativos. De igual forma, se evalúa la manera en que se establecen los mecanismos de transición entre un programa y otro, con el ánimo de limitar el impacto de la asignación de funciones de asistencia a organismos del Estado, uno de ellos es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ya que dentro de la dinámica de ejecución de la ley se le otorgan nuevas facultades en materia de atención a la población desplazada, específicamente lo relacionado con la niñez.⁶²

3.6. ASISTENCIA HUMANITARIA EN LA LEY DE VICTIMAS ACNUR Y SUS RECOMENDACIONES

Una de las grandes labores que desarrolla ACNUR en el país, es la constante verificación de la protección y ayuda prioritaria prestada a la población desplazada, es así como sugiere que en el momento de la ejecución de la Ley se verifique la capacidad operativas e institucional que se tiene para el desarrollo de estos planes, ya que en la medida que se han implementado procesos anteriores, estos deben finalizar buscando un empalme adecuado para que no se deje sin la debida protección a la población que se le ofrecen estas ayudas.

Esto teniendo como referencia el auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional en donde expresa que:

Si bien es legítimo que el Ejecutivo plantee y reformule políticas públicas para atender la problemática del desplazamiento forzado interno [...], por considerar que esa es la forma de avanzar de manera seria y comprometida con una política pública de prevención y atención a la población víctima de desplazamiento forzado interno que sea efectiva, ello no lo exime de asegurar la efectividad de los derechos mínimos de la población desplazada de manera inmediata ni de adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar aceleradamente en la superación del estado de cosas inconstitucional, a fin de evitar que ese proceso de reflexión,

⁶² Comparar Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*, 2011. p. 19.

rediseño e implementación se traduzca en un retroceso en los niveles de protección alcanzados hasta el momento.⁶³

Otro de los comentarios dados por ACNUR, relacionados con la asistencia humanitaria provista en la Ley de víctimas, son los criterios establecidos para calcular el grado de necesidad que padece una persona o un grupo poblacional específico, ya que al no tener la suficiente claridad en los tipos de ayudas suministrados, se podría caer en el error de confundir la atención prestada a la población afectada, ya sea prioritaria o no, y la necesidad de buscar una forma de reparación a las víctimas.

Asimismo, ACNUR plantea la necesidad de revisar la forma en la que se ejecutará la formulación de programas, ya que es necesario buscar la forma de homogenizar los procesos de asistencia en la esfera regional y local.

De esta forma se podría tener una mayor efectividad en la ejecución de los programas, esto haciendo referencia a la capacidad institucional del Estado y la forma en la que se llevan a cabo los programas, esto con el fin de tener un óptimo beneficio a las personas víctimas del desplazamiento que se les presta estas ayudas. Con esta homogenización de los procesos se tendrá mayor eficiencia en los resultados y una forma más práctica de ejecutar los programas, esto sin importar en que región o localidad del territorio nacional se encuentren.

3.7. RESTABLECIMIENTO DE TIERRAS EN LA LEY DE VÍCTIMAS – COMENTARIOS DE ACNUR

Una de los grandes objetivos que tiene la Ley de víctimas, es el proceso de restituir tierras a la población que fue forzada a abandonar sus territorios, convirtiéndolos en desplazados internos. Al despojar a esta población de sus tierras se quedan sin su capital esencial, la tierra, para sobrevivir. Para ACNUR el proceso de restitución de tierras en el país, es una de las medidas más importante adoptadas por el Estado colombiano, ya que permite tener una base que conduzca a crear espacios de reconciliación al interior de la sociedad.⁶⁴

⁶³ Ver Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219 de 2011*. p. 10.

⁶⁴ Comparar Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*. p. 20.

Frente a este tema específico y de gran importancia tanto para la población afectada como para el Estado, el restituir tierras no es una tarea fácil, requiere de un complejo sistema para aplicar la política adecuadamente y así obtener los resultados esperados.

ACNUR recomienda que es necesario tener un sistema sencillo y de fácil acceso para realizar las solicitudes de restitución, esto teniendo en cuenta las dificultades que puede tener los solicitantes en materia económica o de seguridad para realizar el trámite.⁶⁵

Los procesos de restitución de tierras tienen un aspecto legal que debe llevarse con el debido cuidado. Es por esto que dentro de las sugerencias hechas por ACNUR, la organización sugiere que se debe tener un esquema de representación legal que le permita a las personas ausentes, ya sea porque se encuentran en otras zonas o porque tienen otro estatus de protección, garantizando así sus derechos, mediante este tipo de representantes se les pueda asegurar el debido cumplimiento en los procesos jurídicos que se deben adelantar para recibir los beneficios estipulados en la ley.⁶⁶

El restituir las tierras es un avance significativo, pero paralelamente a esto proceso de debe contemplar otros aspectos importantes para tener una política integral. Es necesario revisar las condiciones en la que se retornará, se deben evaluar las condiciones sociales, económicas y de seguridad en las tierras restituidas, ya que para que se cumpla con el objetivo de retornar a las personas desplazadas a sus lugares de origen se les deben dar las condiciones adecuadas.

Aunque se han tenido avances importantes en cuanto a la seguridad en todo el territorio nacional y las políticas implementadas por el gobierno nacional, es necesario revisar si se tienen zonas productivas con un nivel de desarrollo básico, para que las personas que retornen a esos lugares puedan reinstalarse completamente. Así más adelante no tengan que pensar en migrar nuevamente a otras zonas por falta de sostenibilidad socioeconómica.

⁶⁵ Comparar ACNUR. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*. p. 21.

⁶⁶ Comparar ACNUR. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*. p. 22.

Para esto ACNUR recomienda definir con claridad los modelos de gestión que faciliten la concurrencia en los recursos destinados con el fin de tener proyectos productivos que brinden condiciones adecuadas para tener un buen retorno. En los procesos de retorno y reubicación se pone a prueba la capacidad de las instituciones en cuanto a la coordinación simultánea de diversos organismos del Estado en torno a una misma temática, de la buena ejecución de estos procesos dependerá el éxito de la ley de víctimas y restitución de tierras.⁶⁷

De esta manera se muestra cuáles han sido los principales comentarios y sugerencias hechas por ACNUR en torno a las políticas dedicadas al desplazamiento, específicamente a la Ley de víctimas y restitución de tierras, implementadas para mitigar la violación a los derechos humanos de las personas víctimas de ese flagelo.

ACNUR como organización internacional desarrolla una importante labor en Colombia, demostrando que sus aportes técnicos, operativos y humanos son una gran ayuda, primero para la población directamente afectada, segundo para lograr una estabilidad social y tercero para el desarrollo de políticas públicas en sus tres fases fundamentales: diseño, elaboración y ejecución. Todos los esfuerzos de la organización tienen un único propósito, el bienestar de la población afectada por la violencia, específicamente de la población internamente desplazada.⁶⁸

⁶⁷ Comparar ACNUR. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*. p. 24.

⁶⁸ Comparar ACNUR. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*. p. 26.

4. CONCLUSIONES

ACNUR como organización internacional y bajo el amparo de la organización de Naciones Unidas, tiene un perfil claramente establecido dentro de la comunidad mundial. Su naturaleza, está orientada a la asistencia y protección de los refugiados y desplazados en todo el mundo. Ya que su labor primordial es el de velar por los derechos de las personas que se han visto obligadas a abandonar forzosamente sus lugares de origen teniendo que buscar un nuevo lugar que garantice sus derechos fundamentales, es así, como ACNUR dispone toda su capacidad para prestar la ayuda y asistencia necesaria en cualquier punto de la geografía global que padezca este tipo de problemáticas.

Esto logra darle a ACNUR un gran posicionamiento dentro del sistema internacional, demostrando de esta manera que ya no son los Estados los únicos actores que participan activamente dentro de la dinámica del sistema internacional. El tener una temática específica de trabajo hace que las organizaciones se conviertan en autoridades del tema. Tal como sucede actualmente con ACNUR.

Colombia es una de los países donde su dinámica social presenta grandes alteraciones, logrando con ello que se tengan graves fallas sociales. Una de esas fallas es la violencia que se vive en diferentes zonas del país, esto hace que se den fenómenos como el desplazamiento forzado. Este fenómeno no solo hace que las personas tengan que buscar un nuevo lugar de residencia, con ello vienen una serie de dificultades no solo para el grupo poblacional que abandona sus tierras, sino que paralelamente de desarrollan una serie de dificultades alterando el orden social del país.

La violación a los derechos humanos de las personas afectadas por el fenómeno del desplazamiento interno en Colombia, es uno, pero quizá el más importante elemento por resolver dentro de esta problemática. Colombia viendo la magnitud de la problemática ve la necesidad de apoyar sus políticas y programas orientados a los desplazados, en una organización internacional que tuviera la capacidad y el conocimiento sobre el tema con el fin de tener resultados más

concretos. Es así como Colombia oficialmente solicita la ayuda de ACNUR, recibiendo de esta todo el apoyo técnico y humanitario para mitigar la violación de los derechos humanos de la población afectada.

Desde su llegada formal al país, ACNUR ha participado en la construcción de estrategias que buscan darle una solución al problema del desplazamiento. La organización ha jugado un papel relevante en la construcción de Leyes y programas que buscan ponerle freno a la problemática del desplazamiento. Los aportes de ACNUR siempre se han centrado en brindar asistencia técnica y humanitaria, apoyando a la ejecución de las políticas del Estado y siendo un garante constante de las condiciones en la que se encuentran la población afectada.

Con lo anterior se evidencia que ACNUR tiene un espacio ganado en los procesos adelantados por Colombia frente al problema del desplazamiento interno. Con esto se podría afirmar que ACNUR en calidad de organización internacional y con presencia activa en el territorio colombiano posee un grado de influencia en el manejo y ejecución de estrategias y planes utilizados por Colombia para contrarrestar y disminuir la violación de derechos humanos en las personas afectadas por el desplazamiento forzado.

En la actualidad el gobierno nacional está implementando la ley de víctimas y restitución de tierras y, en este proceso ACNUR tiene una gran participación, como la había tenido en procesos anteriores. El gobierno le ha pedido a ACNUR que asista a las personas desplazadas, durante los procesos de restitución. Esto representa un gran esfuerzo para la organización ya que, existen limitantes en la estructura operativa de los municipios receptores de personas desplazadas.

El trabajo de ACNUR en la esfera local se centra principalmente en fortalecer la capacidad institucional, logrando de esta manera mayor efectividad en la ejecución de las políticas estatales. Así mismo, tiene un espacio en la coordinación de las instituciones del Estado dedicadas a cubrir las necesidades de la comunidad en diferentes regiones del país.⁶⁹

⁶⁹ Comparar Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *El trabajo de ACNUR en Colombia con las personas desplazadas internamente*, 2010. p. 3. Documento electrónico.

ACNUR en Colombia trabaja coordinadamente con diferentes organismos del Estado, como los Ministerios de Protección Social, el ministerio de Agricultura, el ministerio del interior y justicia, el ministerio de Relaciones Exteriores, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Igualmente, ACNUR trabaja en estrecha colaboración con otras ramas del Estado, como la procuraduría, la Defensoría del pueblo y la Corte Constitucional.

Este último organismo del Estado ha tenido un papel muy importante en la búsqueda de soluciones al problema del desplazamiento interno en el país. Mediante la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional evidenció las fallas en el cumplimiento de los derechos de las personas internamente desplazadas, logrando dar una primera base, que sería determinante, para consolidar las políticas de estado en pro de garantizar los derechos de la población víctima del desplazamiento interno.

Es así como se desarrolla un trabajo conjunto con los diferentes organismos del Estado colombiano y ACNUR. Además de estos entes nacionales, ACNUR recibe un importante respaldo de la comunidad internacional para realizar sus labores en Colombia, respaldo como el de del Consejo Noruego para los Refugiados, Acción contra el Hambre entre otras.⁷⁰

Finalmente se puede decir que, los resultados de esta investigación contribuyen a la evaluación y verificación de una serie de programas y políticas establecidas por el gobierno nacional con el propósito de buscar soluciones sostenibles a un grave problema social como lo es la violación a los derechos humanos mediante el desplazamiento forzado. La investigación mostró que el tener el apoyo de una organización internacional de tan alto nivel como ACNUR, da mayores garantías y contribuye positivamente a la ejecución e implementación de las estrategias implementadas por Colombia para mitigar la violación de derechos humanos reflejados en el desplazamiento interno. El apoyo técnico y humanitario de ACNUR en Colombia es de vital importancia para la obtención de resultados favorables en la planeación, el desarrollo y ejecución de los programas y leyes que

⁷⁰ Comparar ACNUR. *El trabajo de ACNUR en Colombia con las personas desplazadas internamente*. p. 5. Documento electrónico.

Colombia crea para darles todo el respaldo y ayuda a esa gran parte de la población afectada por el problema del desplazamiento forzado. El poder garantizar que los derechos humanos se cumplan en todas las naciones del mundo, es una labor que se debe realizar entre los estados y las organizaciones internacionales y así estrechar lazos y tener mayor eficiencia en los sistemas de cooperación. Colombia y ACNUR ya iniciaron un trabajo conjunto en donde se ven grandes avances en el tema de derechos humanos visto desde el desplazamiento, pero aún falta consolidar estrategias de mayor efectividad, las generaciones futuras gozaran de mayores garantías en el pleno respeto y cumplimiento de sus derechos humanos algo esencial para la vida humana.

4. BIBLIOGRAFÍA

Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados -ACNUR-. *Balance de la política pública para atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, Enero 2004 – abril 2007*. Bogotá: Editorial Pro-Offset, 2007.

Medina, Carlos. *Conflicto Armado y procesos de paz en Colombia: memoria casos FARC, EP y ELN*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política. Tomo II*. Alemania: Editorial Porrúa. 2006.

Parsons, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Traducido al Castellano por Atenea Acevedo Aguilar. Argentina: Editorial Miño y Dávila 2007.

Rodríguez, César. *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Colecciones estudios CIJUS, 2010.

Salazar, Carlos. *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá: Editorial Korand Adenau Stiftung, 2009.

Subirats, Joan (et al). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel. 2008.

Valdez, Flor de María. *Aplicación del concepto de refugiado en el derecho internacional contemporáneo*. Perú: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004.

Calduch, R. “Las organizaciones internacionales no gubernamentales”. *Relaciones Internacionales*, Madrid, *s.p.i.* 1991. 1-26. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap11.pdf>

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Spiro, Peter. “El papel de las Organizaciones no gubernamentales en el contexto internacional”, *Ciencia Política*. No. 39, (1995, abril-junio). 85 - 101.

Otros documentos

Acción Social. “Procedimientos para acceder la cooperación internacional”. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. 2007. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1944_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperacion.pdf

Acción Social. *Desplazamiento forzado en Colombia*. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%3%ADa1.pdf>

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *Desplazados Internos*. Consulta realizada en: octubre de 2012. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>.

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *La situación de los refugiados en el mundo 2000: Cincuenta años de acción humanitaria*. Consulta

realizada en: junio de 2012. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en:
<http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap21.htm>

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *La atención al desplazado: Una Política Pública que avanza, pese a las dificultades*. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en:
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=553>

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *La atención al desplazado: Una Política Pública que avanza, pese a las dificultades*. Bogotá, septiembre 13 de 2006. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en:
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=553>

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación -COSUDE-. “Vivir la solidaridad”. En: *COSUDE en Colombia*. Consulta realizada en noviembre de 2012. Disponible en:
http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/colombia/es/Pagina_principal/COSUDE_en_Colombia

Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *¿Qué hace?*. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/>

Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *¿Dónde trabaja?*. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/>

Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *¿Qué hace el ACNUR en Colombia?*. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/lineas-estrategicas-y-objetivos-del-acnur/>

Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *Comentarios y recomendaciones decreto reglamentario Ley 1448*. Bogotá, 2011.

Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. *El ACNUR en Colombia: el trabajo del ACNUR en Colombia con las personas desplazadas internamente*. Diciembre de 2010. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/El_ACNUR_en_Colombia_-_Diciembre_de_2010.pdf?view=1

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Ginebra – Suiza, 1998. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>

Congreso de la República de Colombia. “Ley 387 – 1997”, Diario Oficial número 43.091, de 24 de julio de 1997. Bogotá, 1997. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/Ley387de1997.pdf>

Congreso de la República de Colombia. *Proyecto ley de víctimas y restitución de tierras*. Bogotá, septiembre de 2010.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia - Documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995”. Bogotá, 1995. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/CIDH>

%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo
%202010%20para%20Canciller%C3%ADa1.pdf

Consejo Noruego para Refugiados – CNR. *¿Qué hacemos?*. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: <http://www.nrc.org.co/cnz/002.htm>

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 219 de 2011. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004”. Bogotá, 13 de octubre de 2011.

Corte Constitucional de Colombia. “Derechos fundamentales de desplazados: asignación de recursos para su protección, Sentencia T-025 de 2004”. *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, 2004.

Corte Constitucional de Colombia. “ESTADO-Insuficiencia de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada”. *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, 2004.

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, 2004.

Departamento Nacional de Planeación. *Boletín de resultados seguridad democrática*. Edición No. 4. Bogotá, 2009. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=cG4hjTMi4Cs%3D&tabid=85>

Departamento Nacional de Planeación. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Documento CONPES DNP-2804-UJS DEGAI. Bogotá, septiembre 13 de 1995.

Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (otros). En: *Propuesta de lineamiento de políticas de Tierras y Territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y el despojo*, en consulta con: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural INCODER –, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-, Superintendencia de Notariado y Registro, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá Junio de 2009.

Forero, Edgar. *Guía para la incorporación de la prevención y atención al desplazamiento forzado en los planes de desarrollo territorial: UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UteC Convenio ACNUR – Acción Social*. Bogotá, 2008. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en: http://med.javeriana.edu.co/vidas_moviles/Documentos/guiaincorporacion.pdf

Ibañez, Ana María. y Querubín, Pablo. *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, CEDE Universidad de los Andes, Bogotá Colombia, 2004. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en: economia.uniandes.edu.co/publicaciones/d2004-23.pdf

Iglesias, Juan Carlos y Blanco, Adriana María. “Análisis de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia”. En: *Programa Andino de Derechos Humanos, PADH*. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/politicaspUBLICASyderechoshumanos/articulos/temacentral/iglesias-blanco.pdf>

Jiménez, Toni. “Una mirada a los mecanismos e instrumentos institucionales”. En *Desplazamiento humano en Colombia: disminuye o aumenta?*. Barcelona, s.f. Consulta realizada en agosto de 2012. Disponible en: http://www.observatori.org/documents/Desplazamiento_humano_en_Colombia.pdf

Ministerio de Salud; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). “Acuerdo 006 de 1997 - asigna competencias institucionales al ICBF dentro del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”. Bogotá, 1997. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1325.pdf?view=1>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACDH-. “*Declaración de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”. Bogotá, 7 de junio de 2011.

Organización de Naciones Unidas -ONU-. *La ONU en síntesis*. 2011. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/uninbrief/>.

Organización de Naciones Unidas -ONU-. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1_Universales/B%E1sicos/1_Generales_DH/1_Declaracion_Universal_DH.pdf

Organización Internacional para las Migraciones -OIM-. *Los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno*. Consulta realizada en junio de 2012. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/developing-migration-policy/migration-displacement/guiding-principles-internal-displacement/lang/es>.

Policía Nacional, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. Grupo Seguimiento Armados Ilegales. “Perspectiva y situación actual de las bandas criminales narcotraficantes”. En: Informe GSAI-ABC116, presentado el 14 de julio de 2010 por solicitud del Ministerio del Interior y de Justicia, titulado.

Presidencia de la República de Colombia. “Decreto 1165 del 28 de abril de 1997, Por el cual se crea la Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia”. Bogotá, 1997.

Presidencia de la República de Colombia. *Estrategia de cooperación internacional*. Cartagena, febrero de 2005. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/estcoop.PDF>

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *Desplazamiento forzado, tierras y territorio, Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá, 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. “El desplazamiento: en la mira del debate nacional”, en, *Desplazamiento forzado, tierras y territorios Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. INDH, 2011.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011*. Bogotá, 2011.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *Informe sobre desarrollo humano 2006 del programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo*. 2006.

Universidad de los Andes. “Proyecto Terranova: análisis sobre desplazamiento y tierras”. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en: http://terranova.uniandes.edu.co/politpub/punto_e.html.