

INTRODUCCION

El desplazamiento forzado por la violencia constituye una violación múltiple de los derechos humanos, y un crimen de lesa humanidad, se reconoce fundamentalmente por ser un movimiento poblacional compulsivo generado al interior de un país por razones vinculadas a la subsistencia y seguridad de las personas, ha sido considerado propiamente como un fenómeno de orden demográfico, sociológico y político. El desplazamiento forzado en Colombia se ha venido convirtiendo en un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causas y circunstancias de afectación de la población civil.¹

Personas o grupos de personas que han sido obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de (o con el propósito de evitar los efectos de) un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos y que no han cruzado fronteras nacionales internacionalmente reconocidas[...].²

Amplios estudios del gobierno y organismos internacionales han identificado cuatro tipos de desplazamiento: En primer lugar, el desplazamiento de poblaciones campesinas provocado por los diversos actores de la violencia, quienes logran expulsar toda la comunidad, donde con el paso del tiempo el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, que en muchas ocasiones tenía un carácter temporal. En segundo lugar, el desplazamiento como consecuencia del enfrentamiento entre actores armados por privar a la población de las garantías mínimas y protección a su vida e integridad física.³ En tercer lugar, según el ACNUR el desplazamiento causado por grupos de personas interesadas en adquirir la tierra a través de grupos que obligan a los campesinos a abandonar sus residencias y cultivos. Y en cuarto lugar, los

¹Comparar Universidad Nacional y ACNUR. *Una Aproximación a la Atención Jurídica y Psicosocial a la Población del Desplazamiento Forzado*, 2006. pp.9-11.

²Ver Consejería en Proyectos-PCS. “Evaluando el Impacto de Intervenciones sobre el Desplazamiento Forzado Interno”.2007.p. 20. Documento electrónico

³Comparar Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados-ACNUR. “Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos”.2006. p.22. Documento electrónico.

desplazamientos voluntarios hacia zonas de reserva forestal que buscan establecer cultivos ilícitos y que generan otro tipo de conflicto.⁴

Colombia padece de un conflicto armado interno colombiano que lleva más de 40 años y donde los actores principales son las fuerzas privadas ilegales que actúan con la complicidad del Estado (paramilitares) y fuerzas insurgentes (FARC y ELN). Estos actores han violado masivamente los derechos humanos y han cometido infracciones constantes al derecho internacional humanitario, generando una grave crisis humanitaria, donde el desplazamiento forzado interno es una de las más preocupantes expresiones de esta crisis.

A diferencia de muchos países que enfrentan la tragedia del desplazamiento forzado, Colombia cuenta con una ley por parte del Estado. La ley 387 de 1997 sobre atención integral al desplazamiento forzado, la cual fue un logro muy significativo en este sentido, sin embargo, el cumplimiento de la ley no ha sido suficiente, por esta razón en el año 2004 la Corte Constitucional declaró “el Estado de cosas inconstitucionales”⁵ en materia de política pública sobre el desplazamiento por medio de la sentencia T-025. A través del fallo, la Corte emitió órdenes precisas y prioritarias para que se superen las deficiencias en la capacidad y respuesta del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIP),⁶ además de la necesidad de una atención prioritaria, por los gobiernos nacionales y territoriales con la cooperación internacional que permita a las víctimas un sostenimiento propio para dejar de depender de enfoques de emergencia.

Todos estos hechos y consecuencias que generan esta problemática conducen a la necesidad de analizar el papel que tienen los organismos internacionales frente al fenómeno del desplazamiento forzado en Bogotá. Se demuestra de esta manera que la cooperación internacional incide en la atención humanitaria y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la

⁴Comparar ACNUR. “Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos”.p.23.Documento electrónico.

⁵Ver ACNUR. *Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno en Colombia*. 2005.p.54.

⁶Comparar ACNUR y Acción Social. *Avances, Retos y Rutas de la aplicación de la política pública al desplazamiento*. 2007.p14.

violencia, realizando acciones como la atención psicosocial, generación de ingresos, derecho a la identidad, derecho a la participación y proyectos para la integración en la sociedad.

Para analizar el tema se abordarán dos teorías. En primer lugar se revisará la *Teoría del Institucionalismo Neoliberal*. En este se explica cómo los modelos de cooperación y discordia se pueden entender a partir de las instituciones que definen la importancia de la acción de las naciones. Uno de los conceptos más importantes de la teoría es el de *Instituciones*, las cuales se definen como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”⁷. A partir del Institucionalismo Neoliberal se comprenderá el funcionamiento de las organizaciones internacionales como instituciones que cumplen acciones complementarias que fortalecen la política pública en nuestro país para la atención a la población desplazada.

En segundo lugar, el estudio del tema se va a apoyar en la teoría del *Neoinstitucionalismo* de Douglas North quien afirma que la importancia de las instituciones conforma el principal medio y apoyo a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, las conductas, los procesos de socialización, participación e interacción social y política.⁸ Los organismos internacionales de estudio contienen aspectos políticos, aspectos económicos, aspectos sociales y órganos educativos, además que actúan como individuos vinculados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos de la atención a la población desplazada víctima de la violencia en nuestro país.

De tal modo, que en el primer capítulo se hará referencia al conflicto interno armado colombiano como generador del desplazamiento forzado, la importancia de las políticas públicas para la atención y estabilización de la población desplazada y como surge la necesidad de una intervención de los organismos internacionales como

⁷Ver Keohane, Robert. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”. En *Instituciones Internacionales y Poder estatal*. 1993. p. 16-17.

⁸Comparar Douglass, North. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*. 1990. p13.

complemento de la atención prioritaria por parte del Estado, ya que “las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma serian inconcebibles”⁹. Dentro del estudio realizado se destaca la fuerte relación entre la problemática del conflicto armado colombiano y la generación del desplazamiento forzado, siendo los diferentes grupos armados (guerrilla, paramilitares) los que mayor presión han impuesto a la población víctima de la violencia. Y finalmente, se explicara la creación de una ley para la atención y protección del desplazado, así como la necesidad de establecer una sentencia por la existencia de Cosas Inconstitucionales.

En un segundo capítulo se explicará como el desplazamiento forzado afecta a Bogotá como principal ciudad receptora de esta población y se explicara a fondo cual es la misión de cada uno de los organismos internacionales y sus acciones implementadas para asistir a las víctimas. Se realizara una revisión de las políticas publicas a partir de la ley 387 de 1997 y se explicara los distintos programas adelantados por las entidades estatales. Por ultimo, se revisara el Programa Integrado Único (PIU) como herramienta nacional necesaria para identificar la población afectada y señalar las acciones adelantadas por cada uno de los organismos internacionales.

Finalmente, en un tercer capítulo se hará referencia al papel desempeñado por los organismos internacionales de estudio, a través del cual, se quiere dar a conocer cuál ha sido la asistencia humanitaria para las víctimas de este fenómeno. También, se estudiara cuál ha sido el desarrollo de las políticas implementadas por los Organismos de estudio que intervienen en Colombia, específicamente en Bogotá, la eficacia de los mismos, los posibles avances y aportes que ha recibido el país. Entre los organismos de estudios esta el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) donde su objetivo “es velar por que los grupos armados muestren un mayor respeto por el derecho internacional humanitario. Trabaja en la implementación de programas

⁹Ver Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”.p 20.

de salud pública y en la realización de proyectos de rehabilitación de zonas de conflicto”¹⁰.

En segundo lugar, el ACNUR que como organización humanitaria y social tiene dos objetivos básicos estrechamente relacionados: proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas para que vuelvan a iniciar sus vidas en un ambiente normal. Además promueve acuerdos internacionales para los refugiados y supervisa la aplicación del derecho internacional de los refugiados por parte de los gobiernos.¹¹

En tercer lugar, el Consejo Noruego, que busca fortalecer la capacidad del Estado y la sociedad civil para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos por parte de la población en situación de desplazamiento. Finalmente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que tiene como objetivo promover asistencia en temas como: generación de ingresos, salud, educación y convivencia, infraestructura social y de vivienda y fortalecimiento institucional.¹²

¹⁰Ver Comité Internacional de la Cruz Roja-CICR. “El CICR en Colombia”. 2007. Documento Electrónico.

¹¹Comparar ACNUR. “Colombia: Crisis Humanitaria”. 2007. Documento Electrónico.

¹²Comparar Organización Internacional para las Migraciones-OIM. “Organización Internacional para las migraciones, misión en Colombia”. 2006. Documento Electrónico.

1. CONFLICTO INTERNO ARMADO COLOMBIANO COMO GENERADOR DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA NECESIDAD DE LA INTERVENCION DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

En Colombia la violencia se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional con un conflicto interno armado que tiene ya casi cuatro décadas de duración. En esto inciden la presencia de actores que recurren a la utilización de la misma, como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diverso tipo y factores de orden estructural que han dado como resultado condiciones socioeconómicas y políticas, excluyentes que impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía para una buena parte de la población. La diversidad de acercamientos que se pueden hacer a los conceptos de conflicto armado y guerra dificulta existencia de una definición única y con carácter de aplicabilidad universal. Ahora bien, aunque no exista una única definición de conflicto armado o de guerra, si se puede hacer una aproximación a las características de estos fenómenos.

Conflicto Armado es una clara incompatibilidad que se refiere al gobierno o al territorio en donde el uso de la fuerza armada entre dos grupos, de los cuales por lo menos uno es el gobierno de un estado y que da lugar por lo menos a 25 muertes relacionadas con enfrentamientos. La violencia es el uso de la fuerza armada contra la población civil por parte del gobierno de un estado o por un grupo formalmente.¹³

Al unir estas dos definiciones de conflicto se puede hacer una aproximación al caso colombiano y se puede decir que el conflicto armado interno en Colombia es el resultado de una clara incompatibilidad política entre el Estado y los grupos armados irregulares (paramilitares y la guerrilla) los cuales no se identifican con la población civil, y por lo tanto, buscan someterla mediante el uso de la fuerza y de las armas causando así actos de violencia tales como el desplazamiento forzado. El conflicto armado interno se caracteriza porque en él las partes enfrentadas tienen un estatuto jurídico claramente desigual, a diferencia de lo que sucede en los conflictos armados de carácter internacional; en los conflictos armados internos el enfrentamiento no se produce entre Estados soberanos, sino entre el gobierno de un

¹³Ver Wallensteen, Peter y Sollenberg, Margareta. "Armed Conflict 1989-2000". *Journal of Peace Research*. 2001 p.p 629-644.

solo Estado, siendo “los agentes mas importantes de los asuntos mundiales”¹⁴ y uno o varios grupos armados dentro de los límites de su territorio. Además, el conflicto armado interno se caracteriza porque los actos de violencia tienen un carácter sostenido y establecido que le permite a los grupos armados divergentes ejercer el control de una parte del territorio.¹⁵ Por su parte, el observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario presenta una clasificación de guerras civiles relacionadas con la afectación o participación de la población civil en el conflicto. Se pueden hablar de tres tipos de guerras civiles:

Las Clásicas que consisten en conflictos que se dan por enfrentamientos entre grupos o poblaciones que se oponen por cuestiones políticas, socioeconómicas, étnicas o religiosas; en segundo lugar, las Impuestas o parciales que consisten en que la población civil no se identifica completamente con los grupos armados que pretenden representarla y por lo tanto se ven involucrados bajo la fuerza en las luchas armadas; y por último las Genocidas las cuales se presentan en representaciones políticas radicales.¹⁶

En el caso colombiano se ve reflejado una fuerte mezcla de los tres tipos de guerras aunque unas con mayor predominio que otras; por ejemplo, las guerras más comunes en el conflicto armado colombiano son las que se presentan entre los grupos armados ilegales, ya que, estos grupos armados buscan enriquecerse de manera personal haciendo cumplir sus propósitos sin tener en cuenta la vida y los intereses de la población civil, situación que hace que esta población tenga que desplazarse de sus lugares de vivienda huyendo de la violencia provocada por estos grupos insurgentes.

Los conflictos en general se dan por el control de los recursos, las riquezas, la búsqueda del poder y del pluralismo, también pueden ser culturales y hacer referencia a la diferencia de ideología, etnia, raza, religión, y por último, puede ser un conflicto de medios que hace referencia a la búsqueda de un objetivo que en el caso de Colombia es la paz por medio de diferentes maneras.¹⁷ La existencia de conflictos al interior de una sociedad es un fenómeno natural pues siempre existirán grupos

¹⁴Ver Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”.p.13.

¹⁵Comparar Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949”. 1998. Documento electrónico.

¹⁶Ver PCS. “Evaluando el Impacto de Intervenciones sobre el Desplazamiento Forzado Interno”.p. 94. Documento electrónico.

¹⁷Comparar Lozano Guillen, Carlos. *¿Guerra o Paz en Colombia?*.2006.p.38.

sociales con intereses divergentes, la resolución no violenta de estos conflictos, sin embargo, depende de la capacidad que tengan los mecanismos institucionales de esa sociedad para proveer arreglos relacionados con los incentivos de los diferentes grupos sociales y las preferencias de los individuos que los conforman.

Los conflictos violentos que se pueden dar dentro de una sociedad por naturaleza, se dan por los grupos que intervienen en la confrontación violenta, las víctimas y los métodos mediante los cuales se ejerce la violencia. Asimismo como los intereses que mueven a los grupos en confrontación, las condiciones en las que surge el conflicto y las fallas institucionales que permiten que la violencia continúe siendo un mecanismo de resolución de disputas y de apropiación de recursos.

El origen que se tiene de estos grupos al margen de la ley son las llamadas guerrillas liberales surgidas como reacción a la persecución política iniciada por el gobierno del Partido Conservador que desató el asesinato del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, hecho que dio origen a una revuelta popular que se conoce como "El Bogotazo" y a un largo periodo de violencia liberal-conservadora. Luego de un periodo de dictadura militar (1953-1957), los partidos Liberal y Conservador pactaron el llamado Frente Nacional, que inició un nuevo periodo de acuerdo político entre los partidos tradicionales, que les permitió alternarse el ejercicio del Gobierno durante 16 años.¹⁸

El fin de la década de los años cuarenta y casi toda la del cincuenta, fue el escenario de las confrontaciones de conservadores y liberales; y también de comunistas, que en la época constituían sus primeros núcleos en regiones agrarias del país.¹⁹

Así se fueron conformando los primeros núcleos de guerrilleros, estimulados en raíces estrictamente políticas, históricas, económicas, sociales y de resistencia. En este fenómeno inciden, por un lado, la presencia de actores que acuden a la utilización de la violencia como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diversa índole; y por otro lado, factores de orden estructural que someten sus raíces en la configuración histórica del país. Los actores al margen de la ley

¹⁸Comparar Pecaute, Daniel. *Crónica de Cuatro décadas de política colombiana*.pp.41-42.

¹⁹Comparar Lozano. *¿Guerra o Paz en Colombia?*.p.41.

mediante el uso de la fuerza y la violencia buscan cumplir sus objetivos como el disputarle el control territorial al Estado en la mayor parte del territorio colombiano.

Es por eso, que a continuación se explicará más a fondo cada uno de los actores armados que hacen parte del conflicto armado colombiano y sus intereses individuales ya que, estos grupos tienen en Colombia una larga tradición de desapariciones, asesinatos, torturas, expropiaciones de tierras, entre otros graves crímenes de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos. Han logrado incluso que se exilien dirigentes y activistas de grupos de derechos humanos a los que acusan de terrorismo pretendiendo con ello no solo la deslegitimación de los derechos humanos sino también justificar el crimen y el terror en que tienen sometida a gran parte de la población colombiana²⁰.

1.1 ACTORES ARMADOS QUE INCIDEN EN COLOMBIA

Entre los principales actores armados dentro este conflicto tenemos: las organizaciones guerrilleras como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia) fundadas en 1964, las cuales se han convertido en uno de los más poderosos e importantes actores del conflicto, poseen estrategias tanto económicas como militares, las económicas se basan en el cultivo de coca, secuestros extorsivos y manejo del presupuesto nacional de algunos municipios y las militares se basan en la presencia de frentes en zonas con mayor vulnerabilidad. El ELN (Ejército de Liberación Nacional) fundado en 1965, apoyados inicialmente por estudiantes de distintas universidades del país, tiene como ideología el uso de la lucha armada para denunciar y promover la solución de las necesidades sociales de la población frente a la explotación nacional e internacional, además del señalamiento de las demás injusticias dentro de una democracia que no consideran como tal.²¹

Por otro lado, está el paramilitarismo el cual actualmente tiene cinco características distintivas: “son contrainsurgentes, civiles, autónomos del Estado,

²⁰Comparar Vargas Velásquez, Alejo. *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano antecedentes y perspectivas*.2002. p.313.

²¹Comparar Lozano. *¿Guerra o Paz en Colombia?*.p.43.

están fuertemente penetrados por el narcotráfico y tienen estructuras muy complejas”²². Los grupos paramilitares son organizados y patrocinados por civiles y sus combatientes son igualmente civiles, además, de contar con un respaldo activo y pasivo de amplios sectores de la población en muchas regiones del país.

Uno de los grupos más representativos pertenecientes a esa categoría de paramilitar están las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) creadas en 1997, son considerados grupos armados ilegales de extrema derecha que se autodenominan como autodefensas y que están estrechamente ligados al narcotráfico y al poder político y militar. Su dinámica está fuertemente influenciada de actitudes y propósitos contrainsurgentes, además de tener como objetivo principal tratar de impedir que la guerrilla tenga éxito en el desarrollo de sus intereses políticos-militares.²³ Los paramilitares son autónomos del Estado, tienen como política infiltrar instituciones del Estado sobornar a funcionarios y ponerlos a servicio de sus propios intereses. Así mismo, estos grupos son patrocinados por la venta y producción de droga, lo cual ha otorgado unos grandes recursos económicos para el desarrollo de sus intereses.²⁴

En resumen, el actual fenómeno del paramilitarismo en Colombia es resultado de una crisis política y militar del Estado colombiano, del auge de la guerrilla y de la persistencia del narcotráfico, a pesar de los intentos que se han hecho para neutralizarlo. Podría decirse que la crisis política fue provocada por las guerrillas para provocar la crisis militar y así mismo provocó el surgimiento de la primera organización nacional de los grupos paramilitares²⁵. Hoy en día, los grupos al margen de la ley ponen todo su esfuerzo en controlar o influir sobre los poderes regionales y locales, manteniendo ante estos una confusa y contradictoria relación.

1.1.1 Presencia de los grupos armados en zonas del país

a. Fuerzas Armadas Revolucionarias: Hacen presencia en 24 de los 32 departamentos de Colombia, sobre todo al sur y oriente del país, concretamente en Putumayo, Huila, Nariño, Cauca y Valle del Cauca.

²²Ver Rangel Alfredo. *¿A dónde van los paramilitares?* pp.43-45.

²³Comparar Rangel. *¿A dónde van los paramilitares?*.p.46.

²⁴Comparar Rangel. *¿A dónde van los paramilitares?*.p.46.

²⁵Comparar Rangel. *¿A dónde van los paramilitares?*.p.46.

b. Autodefensas Unidas de Colombia: Hacen presencia en 17 departamentos ubicándose en tres principales zonas: “Córdoba- Urabá, Magdalena Medio y Meta donde se proponen limpiar zonas rurales de supuesta población simpatizante de la guerrilla, romper las redes de apoyo logístico de la guerrilla, integrar las organizaciones locales de autodefensa y desarrollar un proyecto nacional político militar”²⁶

c. Ejército de Liberación Nacional: Ejerce influencia en 11 departamentos del país, ubicándose principalmente en el departamento del Santander.

Después de más de diez años de conversaciones de paz entre los sucesivos gobiernos y los grupos guerrilleros han dado lugar a algunos acuerdos de desmovilización pero no han logrado la firma de un acuerdo de paz global con las organizaciones guerrilleras más antiguas y con mayor capacidad militar. Es por eso que el Gobierno colombiano mediante la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz dispuso la posibilidad de “reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”²⁷.

Esta Ley tiene como objetivo principal facilitar los procesos de paz y reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La presente ley sistematiza todo lo referente al proceso de investigación, sanciones y beneficios que tienen los miembros de los grupos al margen de la ley que deciden desmovilizarse y contribuir a la reconciliación nacional.²⁸ Además, propone la necesidad de estimular la reconstrucción de la verdad, por lo que resulta fundamental exigir al desmovilizado que mantenga una actitud de permanente colaboración con las autoridades.

De la misma manera, la Ley consagra que “en Colombia se aplican los modelos internacionales más altos en el campo de la justicia, exigiéndose confesión y

²⁶Ver Ancizar, Manuel. “Factores explicativos del desplazamiento”,p.1. 2007. Documento electrónico.

²⁷Ver Congreso de la República de Colombia “Ley 975 de 2005”,pp.2-19. 2005. Documento electrónico.

²⁸Comparar Congreso de la República de Colombia “Ley 975 de 2005”.p. 1 Documento electrónico.

un tiempo mínimo de pena privativa de la libertad antes de acceder a los beneficios”²⁹. Una vez definidos los requisitos de la justicia en materia de investigación, juicio y condena, los miembros de los grupos armados ilegales que cumplan con las condiciones de elegibilidad, podrán recibir el beneficio de la pena alternativa, siempre y cuando hayan contribuido de manera eficaz a la consecución de la paz nacional. La Ley de Justicia y paz es considerada un instrumento novedoso, que permitirá adelantar en Colombia procesos de paz teniendo como principio la justicia.

Pero en realidad la aplicación de la ley de Justicia y Paz evidencia cada vez más ventajas para los criminales y el desconocimiento de los derechos de las víctimas. “testimonios de la población civil y víctimas en diversas zonas del país afirman que la desmovilización de los grupos paramilitares no es tan real y que sus estructuras siguen operando tanto en el accionar militar como en el dominio político y económico”³⁰. Esta situación genera desconfianza en la población por la posibilidad de un rearme y por el dominio que ejerce el paramilitarismo sobre la economía legal e ilegal de las zonas donde hacen presencia.

En los últimos años el actual Gobierno ha logrado un importante descenso en algunos índices de violencia, a su vez que se ha incrementado la desmovilización individual. Para el gobierno esta disminución se debe a la política de seguridad que ha demostrado varios logros como la reducción de los homicidios, las masacres, los secuestros, los desplazamientos, los retenes y la toma de poblaciones por parte de la guerrilla, entre otros; a su vez ha incrementado el gasto militar, el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y su presencia en el territorio nacional.

Por un lado, el desplazamiento sigue siendo un objeto usado por la guerrilla y las fuerzas paramilitares para tener el control en las zonas con mayor vulnerabilidad para el tráfico de drogas y el desarrollo de proyectos que beneficien los intereses de

²⁹Ver Congreso de la República de Colombia “Ley de Justicia y Paz”.pp. 2-19 Documento electrónico.

³⁰Ver Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP. “Un vistazo a la situación de Colombia en el 2007”. 2007. Documento electrónico.

estos grupos ilegales.³¹ Por otro lado, gracias a las acciones implementadas por el gobierno para enfrentar a la guerrilla y a los paramilitares, estas han permitido reducir las cifras de secuestro en Colombia, mientras que el año “1996 se registra un total de secuestros de 1039, en año de 2006 se registra un total de 173”³². Y finalmente, en cuanto a los descensos en las tasas de homicidios y masacres, el gobierno colombiano ha tenido un gran impacto en cuanto a la desmovilización colectiva principalmente de las AUC y de guerrillas donde las cifras registran aproximadamente 40.000³³ hombres y mujeres pertenecientes a estos grupos ilegales.

En definitiva, la movilización ciudadana muestra cambios significativos. Por una parte, se elevaron las acciones de protesta contra la violencia a pesar de que no se percibe un consenso sobre la comprensión y sobre cuál puede ser la salida alternativa a la situación del conflicto. Por otra parte, se incrementó la invitación de administraciones municipales en la movilización por la paz, quienes ganan terreno frente al liderazgo de las organizaciones por la paz, sin embargo, por otro lado, la política de Seguridad Democrática que busca una derrota militar definitiva de las organizaciones guerrilleras en Colombia, continúa incrementando el número de víctimas de la población civil a manos de la fuerza pública y de los actores armados ilegales.³⁴

1.2 LA INCIDENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Como se manifestó anteriormente, el fenómeno del desplazamiento por la violencia en Colombia ha aumentado de manera acelerada en los últimos años haciéndose evidente una crisis humanitaria de grandes proporciones, en la mayoría de los casos las víctimas de este grado de violencia, son mujeres cabeza de familia y niños que se ven obligados a irse de sus territorios de origen en busca de protección. Las cifras de

³¹Comparar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. “Evolución del conflicto armado en cifras”.p.2. 2006. Documento electrónico.

³²Ver PNUD. “Evolución del conflicto armado en cifras”.p. 3-4. Documento electrónico.

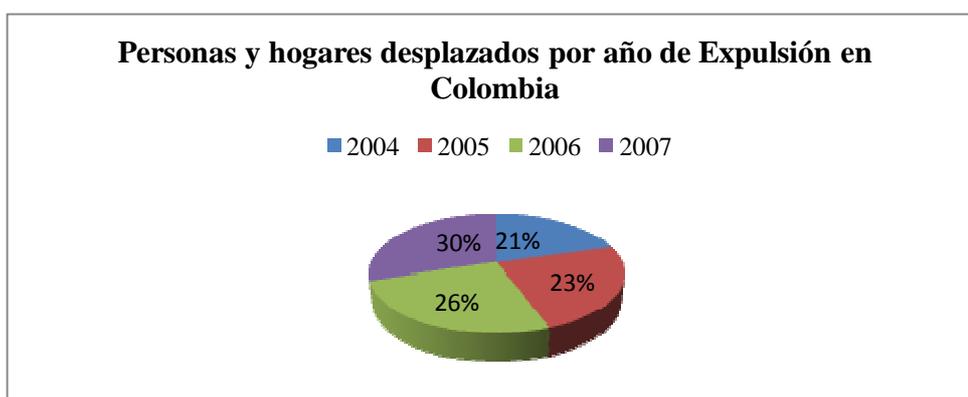
³³Ver PNUD. “Evolución del conflicto armado en cifras”.p. 3-4. Documento electrónico.

³⁴Comparar PNUD. “Evolución del conflicto armado en cifras”.p. 4. Documento electrónico.

los diferentes estudios estimando la población desplazada en Colombia muestran por un lado, según el CODHES cerca de cuatro millones³⁵ de colombianos han vivido en el exilio en su propio país tratando de escapar de una guerra que se libra entre las guerrillas, las fuerzas paramilitares y los militares que se enfrentan por múltiples circunstancias. El ACNUR muestra cerca de tres millones³⁶ de población desplazada asistida o protegida por este Organismo Internacional; y Acción Social muestra cerca de tres millones³⁷ entre personas y hogares desplazados. Sin embargo, todas las fuentes coinciden en calificar los últimos cuatro años como los peores de la historia del país.

Según el último informe hecho por el ACNUR, Colombia continúa teniendo la más grande crisis de desplazados internos del mundo ubicándose entre los tres primeros países con mayor población desplazada,³⁸ los desplazados son los que están generalmente en peores circunstancias que los miembros más pobres de las comunidades que los reciben, la gran mayoría viven en viviendas inadecuadas sin acceso a servicios públicos básicos.

Gráfico 1. Personas y hogares desplazados por año de expulsión en Colombia (2004-2007)



³⁵Comparar Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES. “Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento departamentos de llegada años 2006-2007”. 2007. Documento Electrónico.

³⁶Comparar ACNUR. “Los Desplazados internos en el mundo”. 2007. Documento electrónico.

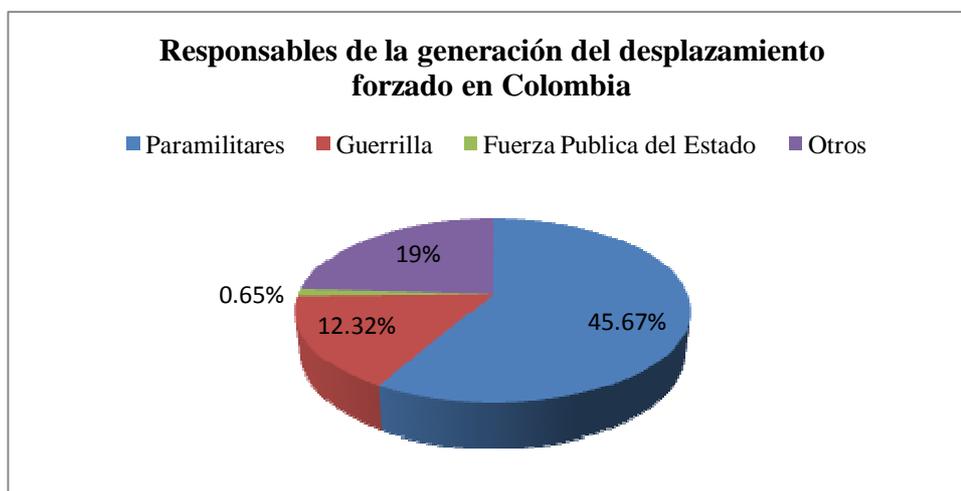
³⁷Comparar Acción Social. “Atención a población desplazada”. 2008. Documento electrónico.

³⁸Comparar ACNUR. “El número de refugiados alcanzó la cifra récord de 37,4 millones en 2007”. 2008. Documento electrónico.

Fuente: Grafico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de la página oficial de Acción Social “Subdirección de atención a población desplazada. Registro Único de Población Desplazada – RUPD”. Documento Electrónico.

Gran parte de los desplazamientos se originan por amenazas generalizadas y por el temor a las consecuencias de los enfrentamientos armados sobre la población civil. “Las cifras oficiales se reducen a indicar como responsables de los desplazamientos a los paramilitares, guerrillas, Fuerzas Armadas del Estado y el restante a causa de dos o más actores armados”³⁹.

Grafico 2: Responsables de la generación del desplazamiento forzado en Colombia



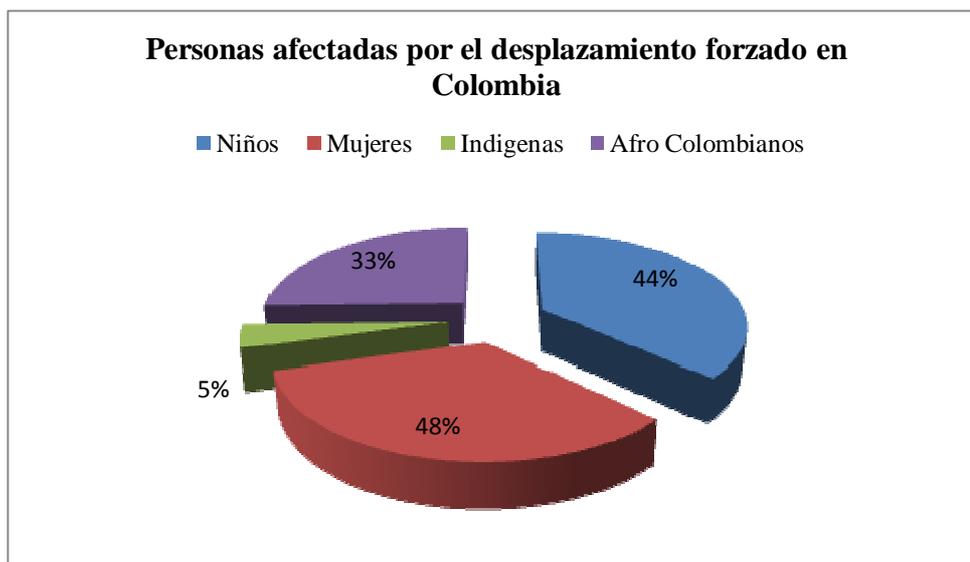
Fuente: Grafico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomadade la página oficial de Acción Social. “Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas”. Documento Electrónico

Los principales lugares afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, son aquellas que tienen un valor estratégico especialmente en las que se ubican grandes proyectos de interés nacional. También se ven afectadas ciertas zonas del país para la siembra de la mata de coca, además, estos grupos armados tienen presencia en algunas regiones de explotación de petróleo y bloquean el comercio y el transporte que va hacia las ciudades. Mujeres, niños, indígenas y afro

³⁹Ver Acción Social. “Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas”. 2007. Documento Electrónico.

colombianos constituyen el grupo más afectado por el desplazamiento forzado, los desplazados que pertenecen a las comunidades negras, tienen una tasa de expulsión del 20% mayor que la del resto del país. La población indígena desplazada representa el 2% de la población total del país.⁴⁰

Grafico 3: Personas afectadas por el desplazamiento forzado en Colombia



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de la página oficial de CODHES. “Destierro y repoblamiento.Bogotá”.2005.Documento Electrónico

La causa generalizada de este fenómeno es la llegada de grupos armados ilegales, quienes buscan controlar el territorio en vista de grandes proyectos económicos que allí se gestan o de las ventajas geográficas que la zona ofrece. El desplazamiento forzado afecta a amplios sectores de la población colombiana, predominantemente en el ámbito rural, pero sus efectos son diferenciados sobre los distintos grupos poblacionales y además implican impactos más severos sobre algunos grupos especialmente vulnerables, como las mujeres, los niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

Es por eso que Ante la dimensión de este problema, en el año 1997 Colombia aprobó la ley N° 387, mediante la cual se dispuso que el gobierno nacional

⁴⁰Comparar CODHES. “Destierro y repoblamiento.Bogotá”.2005.p. 20-32. Documento Electrónico.

y con la ayuda de organismos internacionales debía promover las acciones y medidas necesarias para la atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia dentro de los territorios nacionales para el ejercicio de los derechos, tanto civiles como políticos

1.3 CREACIÓN DE LA LEY 387 DE 1997 E IMPLEMENTACIÓN DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004

La política pública de atención y prevención al desplazado surge de la existencia de un fenómeno que atenta contra la dignidad humana y violación de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Es por esto, que el Estado Colombiano ha tenido que desarrollar un modelo normativo y legal para lograr garantizar la protección y atención a las personas desplazadas, teniendo en cuenta sus derechos como ciudadanos.⁴¹ La ley plasma el reconocimiento de las responsabilidades que tiene el Estado frente a las personas afectadas por esta problemática y determina un punto de partida para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en diferentes líneas de atención.

Además, en su capítulo de atención humanitaria de emergencia plantea que el gobierno nacional debe iniciar acciones inmediatamente después de producirse el desplazamiento e indica que debe cooperar, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.⁴² En términos generales, la ley determinó como prioridad la atención humanitaria de emergencia para la adopción de medidas para asegurar la protección de la población en condiciones dignas para subsistir y adaptarse a la nueva situación.

La estructura de la política pública para la prevención y atención al desplazamiento interno forzado está definida, en términos generales, en la Ley 387 de

⁴¹Comparar Consejo Noruego para Refugiados-CNR. “Rama Legislativa Nacional Ley 387 de 1997”.p. 1-12. 2007 Documento electrónico.

⁴²Comparar CNR. “Rama Legislativa Nacional Ley 387 de 1997”. pp 1-9. Documento electrónico.

1997, norma que regula todos los aspectos básicos de la misma. Así, la política consta básicamente de tres elementos principales:

La prevención del desplazamiento forzado mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan. La atención humanitaria de emergencia mediante la cual se provee a la Población Desplazada de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños. La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de vivienda y servicios básicos, e integración social y generación de ingresos.⁴³

La política pública debe desarrollar en su integridad el marco normativo vigente, sin embargo, tal como lo estableció la Corte Constitucional, las respuesta que se han venido ofreciendo no ha logrado satisfacer los parámetros constitucionales y legales que el mismo Estado se ha impuesto. Esta realidad demostrada por la Corte, constituyó un llamado de atención para todos aquellos que intervienen en la asistencia a favor de la población internamente desplazada, ya que, luego de once años de aplicación de la ley 387 de 1997, la situación persiste por que ha presentado una falla generalizada y compartida en la asistencia a la población desplazada.⁴⁴ Falla estructural en el desarrollo del contenido de los derechos en la que existe una responsabilidad tanto del Estado, responsable primario, como de la sociedad y de la cooperación internacional, ya que esta “es importante para las acciones de los Estados, en parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, inclusive si aquellos intereses fundamentales se definen autónomamente”⁴⁵.

Es por eso que en el año de 2004 fue establecida la sentencia T-025 la cual “declaro la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales, debido a la falta de coherencia entre las acciones adelantadas por las instituciones responsables, su capacidad de respuesta, la cantidad de recursos presupuestales destinados para tal fin y los derechos afectados a causa del desplazamiento”⁴⁶. Al declarar el estado de cosas inconstitucionales, la Corte esta señalando al Estado, a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional, debido a su importancia para las acciones de los Estados, en

⁴³Comparar ACNUR-Acción Social. *Avances, Retos y Rutas de la aplicación de la política pública al desplazamiento*.2007.p14.

⁴⁴Comparar CNR. “Rama Legislativa Nacional Ley 387 de 1997”. p.11. Documento electrónico.

⁴⁵Ver Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”,p. 20.

⁴⁶Ver ACNUR-Acción Social. *Avances, Retos y Rutas de la aplicación de la política pública al desplazamiento*.p.17.

parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, inclusive si aquellos intereses fundamentales se definen autónomamente, teniendo en cuenta que las condiciones en que se encuentra la población internamente desplazada son intolerables desde el punto de vista constitucional y que entran en contradicción con el sentido del Estado Social de Derecho.

[...] La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional. Tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada, deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.⁴⁷

La Sentencia es un mandato, mediante el cual se busca realizar un balance de la política pública de prevención y atención al desplazamiento interno forzado desde una perspectiva distinta. Debe reconocerse que el país se enfrenta a una situación paradójica en la que aunque cuente con un marco normativo y de políticas ampliamente desarrolladas y progresista en términos de la protección de los derechos de la población internamente desplazada, se carece aún de la capacidad para convertir en realidad los objetivos e instrumentos consagrados en ellos. Es por eso que la Corte Constitucional ordeno el diseño e implementación de un nuevo plan de acción para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia encargado de la elaboración e implementación de políticas y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada.⁴⁸

1.4 LA POLÍTICA PÚBLICA, RETOS DE LAS ENTIDADES ESTATALES Y LA NECESIDAD DE LA PRESENCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES MEDIANTE LA IMPLEMENTACION DE ACCIONES

La política pública constituye un “conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan problemáticas de una sociedad (económica, política, social y cultural) y busca generar condiciones

⁴⁷Ver Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego. *Jurisprudencia Nacional*. 2007, pp.83-211.

⁴⁸Ver ACNUR-Acción Social. *Avances, Retos y Rutas de la aplicación de la política pública al desplazamiento*. 18.

adecuadas a un grupo poblacional”⁴⁹. Es por eso que en el desarrollo de la política pública en materia de desplazamiento forzado interno, se elaboro y aprobó el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, el cual define los objetivos y desarrolla las acciones encaminadas a lograr la estabilización social y económica de los hogares desplazados. Además, es concebido como instrumento indispensable para las entidades públicas del orden nacional y territorial que desarrollan competencias y para las entidades del sector privado como herramienta de intervención y apoyo complementario a las acciones del Estado Colombiano. Se han desarrollado metodologías y protocolos de protección y atención y se ha mejorado la oportunidad de respuesta en la fase de emergencia, una de las principales fases de la política pública⁵⁰. Entidades estatales como la Acción Social ofrece misionalmente:

Atención integral y soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento, con un enfoque humanitario basado en la dignidad y la restitución de los derechos de los hogares desplazados y buscando la integración social y económica de éstos en los lugares de origen, o en los lugares de reubicación.⁵¹

Asimismo, la Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá ha formulado y ejecutado políticas complementarias a las de la Nación para la realización de los derechos de esta población que por su naturaleza le competen al Gobierno Nacional. Además, cuenta con rutas de atención específicas para la población desplazada en desarrollo del principio de la no discriminación, para diferenciar la población desplazada de la población vulnerable y de determinar procedimientos especiales para la población. De igual forma, el Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento⁵² perteneciente a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional, debe cumplir con unas condiciones para brindar protección a una persona perteneciente a esa población.

⁴⁹Ver ACNUR. “Evaluación de la Política Publica de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Interno Forzado en el Distrito Capital”. Documento electrónico.

⁵⁰Comparar Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego. *Territorio patrimonio y Desplazamiento*. 2006. pp.24-25.

⁵¹Ver Acción Social. “Apoyo Integral a la Población desplazada”. Documento Electrónico.

⁵²Comparar Ministerio del Interior y Justicia. “Gobierno nacional preocupado por el uso de las medidas de protección otorgadas a la población desplazada”. 2007. Documento electrónico.

Por otro lado, en Colombia, el desplazamiento forzado es la manifestación más crítica de los efectos del conflicto armado sobre la población civil, esta es una de las más graves situaciones en materia de desplazamiento interno en el mundo. Uno de los principales problemas que ha enfrentado la política pública, es la ausencia de sistemas de seguimiento y de evaluación, por eso los organismos internacionales vienen apoyando su desarrollo y su cualificación, mediante la presentación de balances periódicos de sus avances y resultados.

El ACNUR pondrá a disposición del gobierno la experiencia y conocimiento que posee en materia de protección, atención humanitaria y procesos de soluciones duraderas que han sido efectivos en otras situaciones de desplazamiento forzado. Para tal efecto, las partes consideran la posibilidad de desarrollar actividades tales como: Asesoría al gobierno en la formulación de políticas e instrumentos normativos para la prevención, atención humanitaria y soluciones duraderas para la población desplazada, de acuerdo con los parámetros internacionales pertinentes; contribución a la adopción de indicadores de gestión y seguimiento de las políticas.⁵³

Aunque en el transcurso de los últimos años, se han producido avances concretos en la política pública de prevención, protección y atención a la población desplazada por el conflicto armado en Colombia y en particular en el reconocimiento por parte del Estado del desplazamiento interno forzado como el principal problema humanitario del país. El Estado debe reforzar sus acciones y estrategias para lograr un plan preventivo que permita dar una respuesta adecuada a las víctimas y debe trabajar eficazmente con los organismos internacionales encargados de la prevención y protección de los derechos humanos, ya que, para Keohane “se pueden entender los modelos de cooperación y discordia solo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado”⁵⁴.

En este orden de ideas, “los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación”⁵⁵, entonces se puede decir, que la intervención de Organismos Internacionales se ha convertido en un

⁵³Ver ACNUR. *Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno en Colombia*. p.15-16.

⁵⁴Ver Keohane, “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”.p. 14.

⁵⁵Ver Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”.p. 15.

medio para alcanzar objetivos y metas en temáticas donde los diferentes actores comparten intereses y valores mutuos.

En el campo de las relaciones internacionales, las instituciones se ven primordialmente como el producto de una interdependencia creciente entre los Estados, que se crean básicamente para tratar los problemas de coordinación y cooperación que implica dicha situación.⁵⁶ En el tema del desplazamiento Forzado, Colombia ha logrado tener una asistencia favorable por parte de organismos internacionales que buscan adelantar programas conjuntos con el Estado colombiano de asistencia técnica y estabilización socioeconómica para la población desplazada,

Por ello están dadas las condiciones para el análisis de la asistencia humanitaria de los Organismos Internacionales como el ACNUR, CICR, Consejo Noruego y OIM, instituciones de cooperación internacional con mayor visibilidad en Colombia, en cuanto al tema de desplazamiento forzado.

El ACNUR en el tema de refugiados y desplazamientos forzados, trabaja sobre: Promoción y actualización del marco legal de protección; promoción del fortalecimiento institucional y de políticas públicas; apoyo en cuanto a una organización social, la participación de la población desplazada y la capacidad para defender sus derechos y fortalecimiento de los mecanismos nacionales de control.⁵⁷

Su labor en el país ha tenido un fuerte componente de asistencia técnica en relación con la formulación de la política pública en el país, asistiendo a su vez a los gobiernos locales socializando y promoviendo el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIP). Apoyando a sí mismo, entidades con la Unidad Técnica Conjunta (UTEC) que tiene como objeto un permanente estudio de las del fenómeno del desplazamiento en el país orientando y reformulando las acciones del gobierno hacia la población.⁵⁸

⁵⁶Comparar North. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*. p. 13.

⁵⁷Comparar ACNUR. *Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno en Colombia*. pp.17-21.

⁵⁸Comparar ACNUR. *Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno en Colombia*. pp.17-21.

El CICR entre las principales prioridades que tiene, es la “incorporación de las normas del derecho internacional humanitario en la doctrina, la educación y la instrucción de las Fuerzas Armadas de Colombia y las fuerzas de policía que participan en operaciones militares”⁵⁹. Ha venido trabajando en el proceso de dar a conocer las condiciones de vida de las víctimas de desplazamiento, por medio de las causas y consecuencias generadas por tal fenómeno. Uno de los objetivos fundamentales del CICR es “ayudar a las personas discapacitadas afectadas por el conflicto armado, para ello, ha logrado prestar su apoyo a centros especializados mediante la provisión de materiales, especializados”⁶⁰. Así mismo cuentan con una presencia permanente en zonas del país donde el desplazamiento ha mostrado un comportamiento complejo y evidencia su grave problemática humanitaria.

El Consejo Noruego trabaja en el tema de asistencia psicosocial y de atención en salud mental para la prevención y la reconstrucción a poblaciones víctima del conflicto armado interno. Se encarga del tema de generación de ingresos donde se busca dar continuidad a los procesos productivos acordes a los saberes propios de las comunidades y reducir la pobreza e inestabilidad social y económica de población carente de una vida digna.⁶¹ Se destaca por destinar una parte de su presupuesto de ayuda al desarrollo para la asistencia humanitaria y la paz, y ha realizado un seguimiento al enfoque diferencia para la atención a la población desplazada en particular con el desarrollo de la problemática de la situación desplazada con discapacidad.⁶²

Por ultimo, la OIM quien está encargado de la asistencia a la población desplazada, mediante el convenio con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

⁵⁹ Ver CICR. “El CICR en Colombia”. Documento electrónico.

⁶⁰Ver CICR. “Acciones orientadas a proteger y asistir a las víctimas del conflicto armado”. 2005-2006 Documento electrónico.

⁶¹Comparar Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego. *Territorio patrimonio y Desplazamiento*. pp.39-41.

⁶²El enfoque diferencial corresponde a una perspectiva dentro de la política pública que a partir de algunos de los Autos de seguimiento de la Corte Constitucional ha determinado que las acciones gubernamentales deben atender de manera diferencial a las mujeres (Auto No. 092), los niños y las niñas (Auto No. 251), los adultos mayores, la población afrocolombiana, a los indígenas y a los discapacitados.

Internacional (USAID), el cual tiene como fin proporcionar atención directa a las poblaciones en situación de desplazamiento forzado, así como de acogida a las comunidades y otros grupos vulnerables.⁶³ Buscando siempre la restitución de los derechos perdidos, el restablecimiento a través de proyectos de vida y la inserción de las comunidades desplazadas en las de acogida.

En resumen, las instituciones determinan las oportunidades que hay en una sociedad, y son creados para aprovechar esas oportunidades y conforme evolucionan los organismos ⁶⁴

⁶³Comparar OIM. “Organización Internacional para las migraciones, misión en Colombia”. 2006. Documento Electrónico.

⁶⁴Comparar Douglas. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*. p 16.

2. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO HACIA BOGOTÁ Y LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Uno de los más graves problemas humanitarios que afronta la sociedad colombiana, a partir del conflicto armado interno, es la generalización del fenómeno de desplazamiento forzado. El impacto del conflicto armado y sus efectos han incidido negativamente en el desarrollo de las ciudades, pues el aumento de habitantes ha dificultado los procesos de planeación, desarrollo, mejoramiento de las condiciones de las mismas y de la calidad de vida de la población habitual y, por supuesto, de las personas en condición de desplazamiento.

El desplazamiento forzado, hoy en día se ha convertido en una práctica frecuente utilizada por los actores armados como método de intimidación contra la población civil en Colombia y persiste de manera silenciosa. Esta situación deja graves consecuencias en los familiares de las víctimas, que además de traumas psicológicos enfrentan vacíos legales para obtener asistencia económica y prestaciones sociales, por el temor a problemas de tipo jurídico o eventuales represalias de los actores armados, los que muchos casos no son denunciados ante las autoridades⁶⁵. Por estas razones, el tema del desplazamiento forzado debe ocupar un lugar privilegiado en el marco de los procesos de negociación entre el Estado y los grupos armados organizados, así como en las políticas gubernamentales orientadas a establecer la verdad, juzgar a los responsables y reparar los daños causados a las víctimas.

Es por eso, que existe una fuerte relación entre la problemática del conflicto armado colombiano y la generación del desplazamiento forzado y que los diferentes grupos armados son los que mayor presión han impuesto a la población víctima de la violencia. Esta razón militar es la principal causa del desplazamiento en el país, pero es la razón económica la que lleva a la población afectada a desplazarse principalmente a las ciudades pues es en éstas donde se cree encontrar una mejor

⁶⁵Comparar Lozano. *¿Guerra o Paz en Colombia?*. pp.54-60.

prestación de servicios y a su vez una mayor calidad de vida. Se ha detectado en la ciudad la alta incidencia en las poblaciones campesinas y en las minorías étnicas, que ha sido expulsada de su zona habitual de residencia y ha llegado a Bogotá. El bajo nivel de escolaridad y habilidad laboral de la población desplazada es lo que les ha dificultado encontrar empleo en las actividades productivas propias de la ciudad y ha creado una mayor presión para la prestación de servicios de educación en la ciudad; debido a los bajos ingresos económicos de las personas afectadas por la violencia, éstas difícilmente o nunca, logran vivir en condiciones dignas, pues se asientan principalmente en las zonas más marginales de la ciudad⁶⁶.

Bogotá se ha convertido en el destino de gran parte de la población que se encuentra actualmente en condiciones de desplazamiento, debido a la violencia y al conflicto armado que se vive en la mayoría del territorio colombiano. Cada vez más las personas que migran de sus lugares de origen para poner a salvo sus vidas y las de sus familias ven en la capital una alternativa para protegerse de las amenazas y también para iniciar una nueva vida. Así mismo, la ciudad es para muchos la posibilidad de contar de nuevo con una opción de supervivencia donde puedan desarrollar una actividad productiva y generar recursos para poder acceder a los servicios básicos, así como a una vivienda digna.

Sin embargo, la capital del país a pesar de los importantes avances en su desarrollo durante los últimos años no está preparada para recibir y atender de una manera adecuada y oportuna las múltiples solicitudes de asistencia que reclaman los miles de familias desplazadas forzadas por la violencia que a ella llega.

El sistema y las políticas de recepción y atención que lidera Acción Social en Bogotá, con el apoyo de las instituciones distritales, parece ser lento e insuficiente para generar, con la necesaria oportunidad y agilidad, respuestas efectivas para la atención integral de este creciente grupo de población.⁶⁷

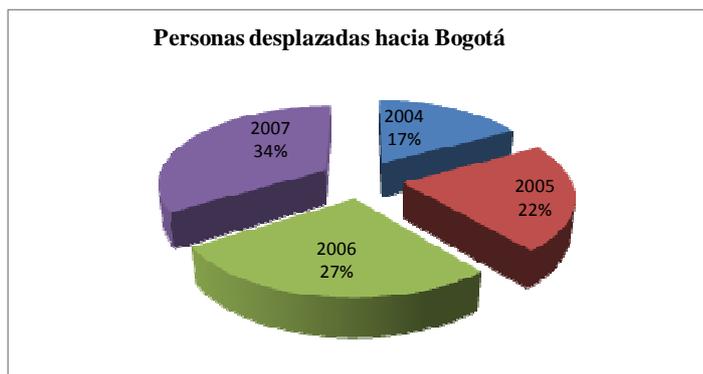
Frente a la Violencia que se vive hoy en día en Colombia, Bogotá evidencia una fuerte presencia de población civil expulsada de sus lugares de residencia, especialmente de zonas rurales. Los desplazados que habitan en Bogotá son el 12.5%

⁶⁶Comparar ACNUR. *La Población Desplazada en Bogotá, una responsabilidad de todos*. 2007. pp.12-15.

⁶⁷Ver ACNUR. *La Población Desplazada en Bogotá, una responsabilidad de todos*. p.17.

del total de población desplazada, que la capital recibe a diario en promedio 60 personas en situación de desplazamiento y en lo que va corrido del año, 6500 familias han llegado desplazadas de todas partes del país alcanzando una cifra total de 53.000.⁶⁸

Grafico 4. Personas desplazadas hacia Bogotá (2004-2007)



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de la página oficial de Acción Social “Subdirección de atención a población desplazada. Registro Único de Población Desplazada – RUPD. Documento Electrónico.

2.1 REVISIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS PROGRAMAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES EN BOGOTÁ

Bogotá como principal ciudad receptora de población en condición de desplazamiento registra un total, según cifras de Acción Social de aproximadamente 70.000 mil personas.⁶⁹ Es por eso que a partir de la Ley 387 de 1997 se han implementado políticas públicas en Bogotá para lograr atender de manera adecuada a las víctimas de este fenómeno causado por el conflicto armado que se vive hoy en día en el país. Según Kehone “las acciones estatales dependen, considerablemente, de los

⁶⁸Comparar CODHES. “Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento Departamentos de llegada años 2006 – 2007”. 2007. Documento electrónico.

⁶⁹Comparar Acción Social. “Programa de Atención a la Población Desplazada en Bogotá”.2008. Documento Electrónico.

acuerdos institucionales prevalecientes”⁷⁰ es por eso, que en Bogotá se cuenta con cinco Unidades de Atención y Orientación (UAO) que ayudan y orientan a la población en condición de desplazamiento en las principales localidades de: San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Bosa y Suba⁷¹, los cuales se han convertido en los principales sectores de recepción de personas en situación de desplazamiento en la ciudad y los cuales están encargados de orientar a la población desplazada para la restitución de sus derechos, mediante programas de atención que permitan la reintegración de las víctimas a la sociedad.

2.1.1 Planes de Acción

a. Acceso a la información: Tiene que ver con la fase inicial del recorrido de la población desplazada en su ingreso a la ciudad e identificar cuáles son los canales de información a que se tiene acceso para determinar la ayuda de emergencia.

b. La atención humanitaria de emergencia (AHE): Continúa siendo el componente más desarrollado y consolidado de la política pública, se ha mantenido y mejorado la capacidad institucional de respuesta a las situaciones de emergencia en el caso específico de la atención a los desplazamientos masivos. En cuanto a la AHE en Bogotá se cuenta con una atención inmediata para familias que se identifican en alta vulnerabilidad a través de la Secretaría de Gobierno y Acción Social. Se considera que esta atención debe hacerse dentro de un periodo limitado y debe dar respuesta a la atención dirigida a la estabilización socioeconómica que permita generar las capacidades para enfrentar el cambio que enfrentan los hogares. Acción Social, asumió la responsabilidad de identificar la población en situación de desplazamiento, además de suplir todas las necesidades básicas de los desplazados mediante cooperación con ONGs.⁷²

c. Vivienda: Debe tener condiciones dignas de vida, el gobierno nacional está en la obligación de garantizar la plena efectividad del derecho a la vivienda, este

⁷⁰Ver Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”. p. 15.

⁷¹Comparar ACNUR. *Evaluación de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en el distrito capital con un enfoque de goce efectivo de derechos.* p.10.

⁷²Comparar ACNUR-Acción Social. *Avances, Retos y Rutas de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento.* pp.20-23.

debe cumplir con los estándares mínimos de una vivienda digna para lograr una estabilización social y económica. Pero el mayor problema es que las viviendas en las que habita la población se encuentra en espacios de alto peligro (inundaciones, derrumbes etc.) además de la carencia de uno de los servicios públicos más importantes, el agua potable. Por otro lado, la población desplazada encuentra un limitante en cuanto a la oferta de vivienda de interés social tanto público como privado, sumado a la ineficiencia en cuanto a la construcción de viviendas de interés social.⁷³

d. Salud: El servicio de salud aun enfrenta restricciones de manera general en la población colombiana, sus fallas están en la entrega de medicamentos y las citas medicas dadas a un largo plazo, sería importante que los organismos de salud trabajen para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.⁷⁴ El derecho a la salud implica principalmente el acceso a alimentos básicos, agua potable, alojamiento, vestidos adecuados, limpieza ambiental, servicios médicos integrales y acceso a medicamentos necesarios para la atención a las necesidades de la población.

e. La atención psicosocial: La atención que se realiza desde este enfoque apunta básicamente a realizar un análisis previo de aquellos factores a diferentes niveles que determinan el comportamiento de las personas en una situación determinada, así como, los factores de protección y de riesgo.⁷⁵ Es necesario plantear espacios en los que se facilite la expresión emocional sobre los efectos que ha generado el desplazamiento y los hechos violentos de los que han sido víctimas las personas.

f. Preservación de la vida: Esta relacionado con las muertes por causas violentas asociado a la situación de desplazamiento, el Estado tiene como deber

⁷³Comparar CICR y Programa Mundial de Alimentos (PMA). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional, local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención.*2007. pp.26-30.

⁷⁴Comparar ACNUR. *Evaluación de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento internos forzado en el distrito capital con un enfoque de goce efectivo de derechos.* pp.18-22.

⁷⁵Comparar Universidad Nacional de Colombia y ACNUR. *Una aproximación a la Atención Jurídica y Psicosocial a la Población Victima del Desplazamiento Forzado.* 2006. pp.15-17.

garantizar y proteger los derechos a la vida, la integridad y a la libertad y seguridad personal de la población.

g. Generación de ingresos: Permitan el alcance de niveles de sostenimiento propio y dejar de depender de la asistencia estatal. La línea de pobreza según las estadísticas dadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el goce efectivo del indicador de generación de ingresos no se está cumpliendo a pesar de que el distrito ha realizado esfuerzos en el tema de generación de ingresos.⁷⁶ Este aspecto es muy importante para lograr la estabilización socioeconómica y los resultados sobre este tema deben ser claros y definitivos. Sería importante una clara alianza estratégica tanto en el sector público como privado en temas de comercio, construcción, hotelería etc. para una generación de ingresos que fortalezcan estos espacios.

h. Mecanismos de participación: La población víctima de este fenómeno no tienen una participación activa y determinante en la adopción de la Política Pública, por tanto no se está dando una participación e integración local. En resumen, la población desplazada merece la restitución de sus derechos los cuales fueron vulnerados luego de la expulsión de sus territorios, por lo cual fue creado el Plan Integral Único (PIU). Este plan es considerado un mecanismo que permite que la población obtenga el reconocimiento de sus derechos en las diferentes fases de atención (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica), y que las entidades gubernamentales adquieran un compromiso en el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.⁷⁷

El PIU consiste en identificar las principales características territoriales y poblacionales de la ciudad de Bogotá, examinar la problemática y localizar la población afectada para poder así plantear unas alternativas convenientes para la asistencia de la misma. El objetivo del plan integral único es tener un documento guía que permita mejorar las condiciones de vida de la población en situación o en riesgo

⁷⁶Comparar ACNUR y Acción Social. *Avances, Retos y Rutas de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento*.p.2.

⁷⁷Comparar Acción Social. “Cartilla No 2 PIU”. 2007. Documento electrónico.

de desplazamiento forzado por la violencia, mediante acciones de prevención, ayuda humanitaria y de estabilización socioeconómica.⁷⁸

Este apoyo integral se ha convertido en una herramienta muy importante de planificación para que todas las personas y entidades interesadas en trabajar por el mejoramiento de las condiciones de vida de las víctimas del desplazamiento forzado puedan participar mediante la creación de propuestas de trabajo que busquen la atención oportuna de las personas en situación de desplazamiento generado por el conflicto interno armado.

2.2 ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BOGOTÁ

Dada la situación actual de persistente conflicto armado interno, abusos masivos generalizados a los derechos humanos, violaciones del derecho internacional humanitario y la aplicación de políticas que afectan el sostenimiento económico en sus áreas de vivienda tradicional y desarrollo vital. El fenómeno del desplazamiento ha demostrado ser un problema que necesita la atención prioritaria, por los Gobiernos Nacionales y territoriales con la cooperación internacional, la cual según Kehone se puede entender en el contexto de las instituciones⁷⁹ para la estabilización socioeconómica que le permita a la víctimas un sostenimiento propio para dejar de depender de enfoques asistencialistas.

Como se estableció anteriormente, los Organismos Internacionales, se han convertido en actores principales para lograr la cooperación, la cual según Kehone se puede entender en el contexto de las instituciones⁸⁰, ya que son los Organismos Internacionales los que influyen de manera positiva en el cumplimiento de los compromisos propuestos por el Estado colombiano para conseguir la estabilidad

⁷⁸Comparar Acción Social. “Cartilla No 2 PIU”. Documento electrónico.

⁷⁹Comparar Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”.p.15.

⁸⁰Comparar Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”.p.15.

económica, política, social y cultural de las víctimas del desplazamiento forzado en Bogotá. Es por eso, que los Organismos Internacionales tienen como objetivo común, asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, y programas para la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de violencia y conflicto armado interno que se vive hoy en día en Colombia. Pero para saber con certeza si el apoyo internacional ha contribuido para mejorar la situación de la población en situación de desplazamiento en Bogotá, se realizara un análisis breve de los resultados de las acciones implementadas por ACNUR, CICR, Consejo Noruego y OIM.

El ACNUR, dentro de su intención de trabajar con gran dedicación para apoyar al Estado y a la sociedad colombiana en la superación de los desafíos que les impone la prevención y atención al desplazamiento interno forzado, ha logrado concentrarse en tres ejes:

Consolidar el marco legal y de políticas públicas y fortalecer la capacidad de las instituciones colombianas; fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias y de la población desplazada; y reforzar los mecanismos de supervisión y cumplimiento del propio Estado colombiano.⁸¹

Gracias a estos lineamientos el ACNUR ha conseguido en Bogotá que aproximadamente 1.139⁸² familias desplazadas recibieran asesorías de todo tipo para el montaje exitoso de negocios que les permitan empezar una nueva vida. Además, el ACNUR ha logrado que la las victimas de este fenómeno reciban un capital por parte del Gobierno Nacional, el cual les permitiera montar microempresas como papelerías, tiendas, salones de belleza, restaurantes, empresas de reciclaje y hasta una escuela de fútbol. Este programa de Generación de Ingresos tiene como objetivo principal la estabilización económica de la población desplazada con una inversión superior a los 10 mil millones de pesos, donde los fondos para Bogotá y Soacha ascienden a 1.199 millones de pesos.⁸³ Asimismo, el ACNUR se ha encargado en estos últimos años en

⁸¹Ver ACNUR. “Programas y estrategias del ACNUR para Colombia”. 2006. Documento electrónico.

⁸²Comparar ACNUR. “Más de mil familias de desplazados se beneficiaron de programas para crear proyectos productivos”.2006. Documento electrónico.

⁸³Comparar ACNUR. “Más de mil familias de desplazados se beneficiaron de programas para crear proyectos productivos”. Documento electrónico.

realizar múltiples campañas para mejorar la protección y las condiciones de vida de algunas de las comunidades más vulnerables que llegan diariamente a Bogotá.

Tales campañas tienen como iniciativa generar cambios rápidos y significativos en la vida de las personas desplazadas, principalmente a través del acceso a salud, educación y la creación de infraestructura básica como el acceso a agua potable y sistemas de acueducto. Estos proyectos incluyen desde albergues de emergencia y restaurantes escolares hasta la provisión de agua potable y sistemas de acueducto.⁸⁴ Hasta este punto, se puede decir que el ACNUR ha cumplido la tarea de atención y protección a la población desplazada, no en su totalidad, pero sí ha logrado asistir de manera adecuada y con resultados evidentes.

El CICR por su parte, desde el año 2005, puso en marcha en Bogotá un sistema de bonos con los que los beneficiarios de su programa de asistencia pueden adquirir alimentos directamente en comercios minoristas de su área de residencia, favoreciendo una más rápida integración en el entorno urbano, a fin de brindar una mejor protección de las necesidades específicas de las víctimas. El uso de bonos permitió a las personas desplazadas enriquecer su dieta con vegetales y carnes frescos, que no están incluidos en el paquete estándar de alimentos que el CICR provee.⁸⁵ Además, al poder cambiar los bonos en negocios cercanos a su lugar de residencia, los costos de transporte disminuyen.

Al mismo tiempo, la posibilidad de realizar las compras en su zona de residencia fue reconocida como una oportunidad para la integración en los procesos sociales y en la vida comunitaria, acelerando el retorno a una situación que se percibe como normal y haciendo menos difícil la adaptación al medio urbano. Asimismo, en el año 2007 el CICR ha aumentado de manera proporcional su ayuda en un 6%. De la misma manera, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) y el CICR realizaron un estudio detallado de las condiciones socioeconómicas de las personas desplazadas en Bogotá ese mismo año, estudio que dio lugar a que se

⁸⁴Comparar ACNUR. “El ACNUR lanza en Colombia la iniciativa “Escuchar para cambiar”.2007. Documento electrónico.

⁸⁵Comparar CICR. “Colombia: Asistencia alimentaria mediante bonos”. 2006. Documento Electrónico.

distribuyera de manera equitativa una ayuda alimentaria entre 47.000 personas desplazadas; bonos alimentarios entre 20.000 personas desplazadas y artículos domésticos esenciales entre más de 66.000 personas desplazadas.⁸⁶

De igual forma, el Consejo Noruego en la necesidad de atender de manera especial a los niños, mujeres y grupos étnicos para un mejor desarrollo social, apoya el diseño y la implementación de tres modelos educativos innovadores: “Los Círculos de Aprendizaje para niños y niñas; los Grupos Juveniles Creativos por la Paz y el Bachillerato Pacicultor para jóvenes, y la Alfabetización Integral para la Convivencia dirigido a personas adultas iletradas”⁸⁷. El Consejo Noruego, considera que la educación es el principal medio que garantiza soluciones duraderas para las personas víctimas del conflicto, entiende que a mayor educación, mayores posibilidades de resolver los problemas humanos de manera eficaz.

Es por eso, que para lograr coordinar acciones que mejoren la prestación del servicio educativo de la población infantil, juvenil y adulta en situación de desplazamiento forzado en Bogotá se llevaron a cabo acciones como:

Apoyo en el fortalecimiento de los "Círculos de Aprendizaje" como un modelo de atención educativa para los niños y niñas desplazados. Se promovió programas de alfabetización y educación básica de adultos orientadas a la población desplazada. Se fomentó el desarrollo de modalidades educativas pertinentes y adecuadas, especialmente orientadas a los jóvenes desplazados y vulnerables en las comunidades de llegada. Desarrollaron programas de atención educativa para niñas y niños entre 3 y 5 años, de manera desescolarizada y articulada con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Desarrollaron actividades orientadas al diseño y preparación para la puesta en marcha de programas de atención educativa durante emergencias.⁸⁸

Finalmente, la OIM en su interés de restituir los derechos perdidos de la población desplazada que llega a Bogotá diariamente, implementó durante el año de 2006 diferentes programas que permitieron la atención al desplazado una vez terminara su periodo de emergencia. Entre los programas donde Bogotá como principal ciudad receptora hizo parte, está el Programa de Atención de Pos-emergencia a Población Desplazada, Comunidad Receptora y otras Poblaciones

⁸⁶Comparar CICR. “Colombia: Actividades del CICR entre enero y diciembre de 2007”. 2007. Documentos Electrónico.

⁸⁷Ver CNR. “Consejo Noruego para Refugiados ingresa a la Alianza”. 2007. Documento electrónico.

⁸⁸Ver Ministerio de Educación Nacional. “Más Educación para la población desplazada”. 2008. Documento electrónico.

Vulnerables donde fueron implementados 156 proyectos de generación de ingresos, se ejecutaron 150 proyectos de educación, 128 proyectos de salud beneficiaron, fueron implementados 129 proyectos de fortalecimiento institucional, fueron fortalecidas 288 instituciones, se mejoró la infraestructura de 1.412 instituciones de educación y 56 instituciones de salud.⁸⁹

Además, la OIM apoyó la participación de 12 grupos productivos en 6 de las ferias más importantes del país, lo cual, además de sobresalir significativamente en su nivel de ventas, ha representado un importante fortalecimiento de sus capacidades de comercialización y un incentivo para que el comercio de los productos logren incorporarse entre los compradores internacionales, quienes podrán apoyar con su compra oportunidades de vida para los más vulnerables.⁹⁰ La exposición de estos productos hacen parte de la estrategia de mercadeo social que tiene la OIM, la cual se creó con el fin de apoyar la estabilización de medios de vida dignos para la población víctima del desplazamiento forzado y abrir canales de comercialización entre productores que han sido beneficiarios de diferentes programas de la Organización y compradores solidarios, particulares, institucionales o empresariales.

En general, estos Organismos Internacionales se han caracterizado por jugar un papel importante para el desarrollo de la normatividad y los respectivos avances en la atención a la población desplazada, la presión que han realizado han dado lugar a un reconocimiento nacional e internacional de esta grave problemática.

La presencia del CICR, el Consejo Noruego para los Refugiados, la OIM y el ACNUR, permiten con su acompañamiento a realizar estudios y un acompañamiento técnico que evidencia ante el gobierno nacional e internacional las debilidades de la política pública con el propósito que se tomen las medidas necesarias para su solución. Además de movilizar la comunidad internacional frente al tema situación que impulsa al gobierno a tomar acciones de fortalecimiento de sus acciones.

⁸⁹Comparar OIM. “Misión en Colombia, Memorias”.pp. 18-20. 2006. Documento electrónico.

⁹⁰Comparar OIM. “Memorias 2007 en Colombia”.pp. 27-33. 2007. Documento electrónico.

Hasta este punto y conociendo más a fondo cada una de las acciones adelantadas por estos organismos entre el 2005 y el 2007, se puede decir que se tiene un análisis y resultado positivo, ya que el desarrollo de las acciones para beneficiar a la población desplazada se dieron partir de la formulación de proyectos de cooperación que permitieron la atención eficiente, efectiva y eficaz de las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado. De igual forma, así como cada uno de los organismos internacionales cumplieron varias de sus metas de asistencia humanitaria, también quedan muchos retos por cumplir para lograr una protección que permita cubrir la totalidad de las necesidades que la población desplazada tiene un vez llega a la ciudad.

Es por eso, que para lograr ese propósito, a continuación se hará una evaluación profunda sobre las acciones ya desarrolladas por los organismos internacionales para tener certeza de su presencia en las diferentes políticas públicas.

3. VERIFICACION DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA CIUDAD DE BOGOTA

En este caso de estudio, los Organismos Internacionales son importantes promotores de la atención y estabilidad socioeconómica, política y cultural de la población desplazada de Bogotá. Estos permiten reducir la inestabilidad de la población implementado políticas que les permitan mejorar el sistema de sustento a la población desplazada, debido a que, “el papel y los roles de las instituciones son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de los sistemas político, social, económico y cultural de una sociedad”⁹¹. Existen tres tipos de instituciones:

Organizaciones Intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales: Controlan la actividad, reaccionan a ella y son establecidas por los Estados, son organizaciones burocráticas con reglas claras para individuos y grupos; Regímenes Internacionales: Son instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos para temas específicos de las relaciones internacionales y Convenciones: Son instituciones informales con reglas implícitas que determinan las expectativas de los agentes y coordinan su forma de comportarse. En muchos casos las convenciones existen antes de los regímenes u organizaciones internacionales formales.⁹²

Según la clasificación el ACNUR y la OIM pertenecen a las Organizaciones Intergubernamentales formales internacionales; y el CICR y el Consejo Noruego pertenecen a las organizaciones no gubernamentales internacionales.

3.1 VERIFICACION DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL ACNUR

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)

Fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el encargo de supervisar y coordinar la acción internacional en favor de la protección de los refugiados en el mundo y de la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados. La misión principal del ACNUR es garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados, hace lo posible para asegurarse de que cada uno de ellos pueda ejercer el derecho a solicitar asilo, encontrar un refugio seguro en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen.⁹³

⁹¹Comparar Douglass. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*.p.13.

⁹²Comparar Keohane. *Instituciones Internacionales y Poder estatal*, año 1993. p 17.

⁹³Ver ACNUR. “Mandato del ACNUR”. 1997. Documento electrónico.

El ACNUR inicia en Colombia en el año de 1998, gracias a una solicitud por parte del gobierno colombiano, donde se encarga de prestar asesoría a las instituciones nacionales delegadas para atender a la población desplazada. En ese contexto se firmo un memorando entre el Estado colombiano y el ACNUR el cual consistía en asesor a los organismos del Estado y a los no gubernamentales, facilitar una cooperación técnica en relación con las diferentes etapas del desplazamiento, incluyendo la prevención y la búsqueda de soluciones mas duraderas.⁹⁴

El ACNUR mediante las cuatro líneas estratégicas que trabaja y que fueron explicadas en capítulos anteriores, incluyen: educación, vivienda, Registro Único de Población Desplazada (RUPD), protección de tierras y patrimonio, enfoque diferencial por edad, género y etnia, generación de ingresos. De la misma forma, este organismo se encarga de proteger y brindar apoyo a los desplazados internos; fortalece su propia capacidad para responder a sus necesidades y toma la iniciativa para asistirlos y protegerlos en circunstancias específicas.⁹⁵ Estas actividades están diseñadas para proporcionar a los desplazados internos una protección integral y cuando se requiera, una solución duradera a su crítica situación.

Transcurridos tres años de la proclamación de la sentencia T-025 del 2004 por la Corte Constitucional, tomando como periodo de estudio desde el año 2004 a 2007, el ACNUR viene apoyando su desarrollo y su cualificación, mediante la presentación de balances periódicos de sus avances y resultados al Estado y a la sociedad colombiana. Se han producido avances concretos en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por el conflicto armado en Colombia, en particular, se han logrado progresos en el reconocimiento por parte del Estado del desplazamiento interno forzado como principal problema humanitario del país⁹⁶.

⁹⁴Comparar ACNUR. “El ACNUR en Colombia”. 1998. Documento electrónico.

⁹⁵Comparar ACNUR. “Preguntas y respuestas sobre los desplazados internos”. 2006. Documento electrónico.

⁹⁶Comparar ACNUR. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*. p.23.

Por otro lado, entre los principales puntos a evaluar tiene que ver con la primera fase que tiene la población desplazada una vez ingrese a la ciudad, la cual es el acceso a la información. Como se evidenció anteriormente Bogotá cuenta con cinco Unidades de Atención y Orientación (UAO), ubicadas en los barrios de San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Bosa y Suba, los cuales son considerados los principales sectores de recepción de personas en situación de desplazamiento en la ciudad. El ACNUR, dentro de sus talleres ofrecidos a las víctimas, registra que un 16%⁹⁷ de la población que asiste a estos talleres dicen no estar registrados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), porcentaje menor, que arroja un resultado positivo en cuanto al conocimiento suficiente sobre tal procedimiento.

Pero una de las debilidades que se encuentra en este primer aspecto, es que la población ha manifestado la incomodidad que tienen al brindar la información sobre los hechos que generaron su desplazamiento, por hecho que las UAO no les brindan un sitio con plena privacidad.⁹⁸ Es por eso, que en este aspecto se propuso la posibilidad de que la persona encargada de atender a la población que esté dispuesta a dar información sobre los hechos, sean elegidos dentro de la misma población desplazada, ya que, tienen la ventaja de que ellos comparten su misma situación de desplazamiento.

El segundo aspecto a evaluar es la vivienda, la mayoría de la población desplazada reconoce que cuenta con los servicios públicos, escuelas cercanas y buen transporte público en su lugar de vivienda. Según, cifras de la Secretaria de Gobierno Dirección de los Derechos Humanos en el 2007 se habrían entregado 1.217 subsidios complementarios para la población desplazada. Pero para la población desplazada la falta de oferta de vivienda de interés social tanto pública como privada es un limitante, ya que, encuentran que hay una insuficiencia en la existencia de terrenos

⁹⁷Ver ACNUR. *Evaluación de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en el distrito capital con un enfoque de goce efectivo de derechos.* p.10.

⁹⁸Comparar ACNUR. *Evaluación de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en el distrito capital con un enfoque de goce efectivo de derechos.* p.11.

habilitados para la construcción de vivienda de interés social y falta de información sobre la oferta de vivienda usada.⁹⁹

En el tema de salud, la población desplazada tiene acceso a los servicios de salud en la red hospitalaria del distrito por un lapso de 45 días, mientras se le da el status de desplazado. Pero uno de los inconvenientes que tiene que enfrentar la población desplazada al utilizar el servicio, es la falta de un sistema unificado de información que permita que la población no tenga la necesidad de pasar por varios procesos y cruce de datos innecesarios antes de poder solicitar algún servicio.¹⁰⁰

En general, se puede decir que el acompañamiento por parte del ACNUR ha sido satisfactorio, pues de una u otra forma ha logrado asistir de manera eficiente a la población desplazada, mediante la implementación de sus programas. De igual forma, quedan retos y aspectos que fortalecer para que las víctimas de la violencia reciban la atención requerida y sientan que su status de desplazado pueda cambiar y puedan incorporarse nuevamente a la sociedad civil y restablecer sus derechos.

3.2 VERIFICACION DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL CICR

Por su lado, El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Es una organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, así como de prestarles asistencia. Procura, asimismo, prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho humanitario y de los principios humanitarios universales.¹⁰¹

El CICR en Colombia comienza a hacer presencia en el año de 1969, mediante la cual el Gobierno colombiano autoriza a este organismo para visitar a las personas detenidas en relación con el conflicto armado. El Estado y el CICR firman un Acuerdo de Sede, el cual permite realizar sus acciones humanitarias manteniendo un dialogo constructivo con todas las partes en conflicto a favor de la población civil,

⁹⁹Comparar ACNUR. *Evaluación de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en el distrito capital con un enfoque de goce efectivo de derechos*.p.16.

¹⁰⁰Comparar ACNUR. *Evaluación de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en el distrito capital con un enfoque de goce efectivo de derechos*.p.19.

¹⁰¹Ver CICR. *CICR Actividades en Colombia*. p.17. 2008.

las personas privadas de libertad, los heridos y los enfermos.¹⁰² Diez años después se establece un documento de entendimiento entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y el Comité Internacional de la Cruz Roja que tiene como objeto formalizar la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria de emergencia a las familias desplazadas en Colombia.¹⁰³

En el contexto colombiano, específicamente en el marco del conflicto armado como generador de desplazamiento forzado, el CICR en cumplimiento de su misión humanitaria, se interesa por intervenir ante las partes en conflicto armado, a favor de las víctimas y en desarrollar diversos programas y proyectos de manera integrada para atender sus necesidades básicas. Se interesa por asistir durante la emergencia a la población desplazada cuando las familias salen una a una y llegan, generalmente, a los grandes centros urbanos, como es el caso de Bogotá. En cada situación el CICR se encarga de adelantar una evaluación de necesidades y posteriormente realiza la entrega de la asistencia. La ayuda del CICR consiste en la entrega de alimentos que cubren las necesidades básicas por un periodo máximo de tres meses y hasta seis meses para familias con condiciones especiales de vulnerabilidad como mujeres, hombres o adultos mayores cabeza de familia, huérfanos y familias con un miembro discapacitado.¹⁰⁴

En el transcurso de los últimos años, la CICR ha realizado un plan de acción para el fortalecimiento de las UAO, el cual ha permitido la asignación de presupuesto, prestación de bienes y servicios y fortalecimiento del recurso humano para la atención al desplazado. Además, en el transcurso del año 2007 continuó fortaleciendo en Bogotá su programa de asistencia alimentaria y de elementos de aseo a las familias desplazadas de forma individual a través de bonos.¹⁰⁵ Para mejorar los recursos humanos y financieros para ofrecer una asistencia eficaz y oportuna a la población desplazada en Bogotá, el CICR y la Cruz Roja Colombiana (CRC), firmaron un

¹⁰²Comparar CICR. “El CICR en Colombia”. 2007. Documento electrónico.

¹⁰³Comparar CICR. *CICR Actividades en Colombia*.p.10.

¹⁰⁴Comparar CICR. “Vidas desplazadas”.p. 13-17. 2007. Documento electrónico.

¹⁰⁵Comparar CICR. “Informe anual 2007 Colombia”. 2007. Documento electrónico.

acuerdo de cooperación el cual, la CRC se encarga de entregar asistencia en la ciudad, en el marco de este acuerdo, se han realizado actividades tales como capacitación para mujeres jefes de hogar (manualidades, pintura y cerámica), alfabetización para adultos y charlas de promoción y prevención, especialmente en VIH y planificación familiar.¹⁰⁶

3.3 VERIFICACION DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL CNR

Por otro lado, el Consejo Noruego para Refugiados (CNR)

Es una ONG internacional independiente fundada para atender la inmensa crisis humanitaria generada por la Segunda Guerra Mundial. El Consejo Noruego focaliza su acción en la atención a las personas desplazadas y refugiadas y tiene por mandato promover y proteger los derechos de las personas que se han visto forzadas de huir de sus países, o de sus casas dentro de su propio país, independiente de raza, religión, nacionalidad o convicciones políticas.¹⁰⁷

Desde 1997 el Consejo Noruego para Refugiados (CNR) hace presencia en Colombia y sus acciones están encaminadas hacia la población colombiana en riesgo o en situación de desplazamiento por el conflicto armado interno, refugiada y hacia las comunidades de llegada en zonas rurales y urbanas. Según el CNR, Colombia cuenta con una avanzada legislación y herramientas institucionales para establecer políticas de atención a la población en situación de desplazamiento por el conflicto armado.¹⁰⁸ El CNR encuentra la necesidad intervenir en el país para lograr mediante sus políticas mejorar la capacidad del Estado colombiano y la sociedad civil para proveer el ejercicio efectivo de los derechos por parte de la población en situación de desplazamiento

El Consejo Noruego entiende que para proponer soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento es indispensable trabajar directamente con diversos actores con el fin de fortalecer su acción en políticas públicas que garanticen sostenibilidad a los proyectos e iniciativas. En ese sentido, el CNR viene realizando

¹⁰⁶Comparar CICR-PMA. *Una Mirada a la Población desplazada en ocho ciudades de Colombia*.p.9.

¹⁰⁷Ver Alianza Educación para la Construcción de Culturas de Paz. "Consejo Noruego para Refugiados".2006. Documento electrónico.

¹⁰⁸Ver Consejo Noruego para Refugiados. "¿Cuál es nuestro enfoque de trabajo?".2007. Documento electrónico.

acuerdos de cooperación con entidades del Estado del nivel nacional, regional y local, y con organizaciones sociales para lograr alcanzar este objetivo. Además, para este organismo es de suma importancia avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones de población en situación de desplazamiento y así construir capacidades locales y fortalecer su participación ciudadana para el ejercicio de derechos.¹⁰⁹

El CNR trabaja sobre dos enfoques principalmente en Bogotá y en general en Colombia, el primero consiste en la implementación de un programa de educación, mediante el cual busca proteger y promover el ejercicio del derecho a la educación, ofreciendo herramientas prácticas que les permita reconstruir sus proyectos de vida e integrarse activamente a las comunidades de llegada, en este caso, a Bogotá.¹¹⁰ Desde su presencia en el País, el CNR ha creado unos modelos educativos para atender la población desplazada que llega diariamente a la ciudad. Este programa está dirigido:

A niños entre 7 y 14 años, donde su propósito es incentivar a la niñez a la reintegración al sistema educativo formal y a la participación social; a jóvenes entre 14 y 24 años donde se busca que los jóvenes terminen su bachillerato y asimismo logren una participación activa en la vida social; a adultos donde se busca desarrollar competencias de lectura-escritura y pensamiento lógico-matemático, además, de incentivar el ejercicio de sus derechos y la participación social y ciudadana.¹¹¹

En Segundo lugar, está el programa de Acceso a la Justicia el cual busca “facilitar a la población en situación de desplazamiento el ejercicio efectivo de derechos y el acceso a la justicia cuando sus derechos no son reconocidos y ejercidos de manera integral”¹¹². El programa promueve el acceso a la justicia y el restablecimiento de derechos, a partir de estrategias de trabajo que permitan dar soluciones efectivas y duraderas para la población en situación de desplazamiento.

Para el ejercicio Efectivo de derechos el programa permite a la población desplazada facilitar el acceso al Sistema Único de Registro y a la vez exigir el reconocimiento de sus derechos y facilita el derecho a la reparación de las víctimas.

¹⁰⁹Comparar NCR “¿Cuál es nuestro enfoque de trabajo?”2007. Documento electrónico.

¹¹⁰Comparar NCR. “Programa Educación”2007. Documento electrónico.

¹¹¹Comparar NCR. “Programa Educación: Modelos Educativos”2007. Documento electrónico.

¹¹²Ver NCR. “Programa Acceso a la Justicia: ¿Cuál es nuestro enfoque de trabajo?”2007. Documento electrónico.

Realiza labores para promover el derecho a las políticas públicas de atención y prevención para el desplazado. Fortalece las capacidades de las comunidades desplazadas para ejercer sus derechos y participar, además fortalece las instituciones del Estado para mejorar su capacidad de respuesta en materia de políticas públicas.¹¹³

En general, se puede señalar que el CNR ha logrado un gran avance en el fortalecimiento de las organizaciones de población en situación de desplazamiento y así ha logrado construir capacidades locales para la participación ciudadana y el ejercicio de derechos. Asimismo, continúa en su construcción de modelos educativos innovadores que suplan las necesidades que aún persisten en la población desplazada y continua suscribiendo convenios de cooperación para lograr mayores niveles de coordinación y efectividad en las políticas públicas.

3.4 VERIFICACION DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR LA OIM

Finalmente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Organismo internacional-intergubernamental, consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas dignas, beneficia a los migrantes y a la sociedad, además, de convertirse en la principal organización internacional que trabaja con migrantes y gobiernos para proveer respuestas humanas a los desafíos que plantea la migración hoy en día.¹¹⁴

En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja en sociedad con la comunidad internacional para ayudar a enfrentar los desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; promover el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.¹¹⁵ Cumpliendo con su principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas favorece a los migrantes y a la sociedad, la OIM desde su inicio en Colombia en el año 1956, ha venido realizando programas que se ajustan a las necesidades de la población migrante colombiana y del mundo,

¹¹³Comparar NCR. “Programa Acceso a la Justicia”. 2007. Documento electrónico.

¹¹⁴Ver ONU. “Organización Internacional para las Migraciones”. 2007. Documento electrónico.

¹¹⁵Comparar OIM. “OIM en Colombia”. 2006. Documento electrónico.

programas que se han ejecutado gracias a la cooperación del gobierno colombiano y de otros países. En año 2000 dio inicio a la implementación de una serie de programas para aliviar el impacto del desplazamiento forzado interno que se generó en Colombia a raíz de la violencia generada por los grupos armados ilegales.¹¹⁶

La OIM se encuentra interesada en asistir a las víctimas del fenómeno del desplazamiento del país por la falta de competencia por parte del Estado, por lo que su propósito es incentivar y ayudar al gobierno colombiano a cumplir los objetivos en cuanto a la asistencia a la población desplazada. Además, se interesa específicamente en el tema de la prestación del servicio educativo para la población infantil y juvenil, su cooperación se materializa en obras de infraestructura, modelos pedagógicos flexibles, incentivos a colegios para ampliar el acceso de niños y niñas, alfabetización, competencias ciudadanas y educación inclusiva.¹¹⁷ Para la atención de los temas mencionados, la OIM cuenta con el programa de Atención Integral para el Apoyo Humanitario Integrado de Asistencia a Personas Internamente Desplazadas y otros Grupos Vulnerables donde se trabaja con el Banco Agrario abriendo convocatorias para otorgar subsidios de vivienda rural exclusivamente a población en situación de desplazamiento registrada en el Sistema Único de Registro.¹¹⁸

Asimismo, en cuanto a la generación de ingresos gracias al proyecto de Identificación de Competencias, Formación para el Trabajo y Empleabilidad en Sectores con Proyección Competitiva para Población en Condición de Desplazamiento y con el apoyo del SENA, capacitaron a 600 personas en situación de desplazamiento y vincularon laboralmente a 500 de ellas, de las cuales aproximadamente 120 de esas personas son de Bogotá.¹¹⁹

Por otro lado, ha logrado diseñar canales de comercialización para los productos fabricados por las personas beneficiarias de diferentes programas, “en 2007 más de 600 personas pertenecientes a 4 grupos productivos beneficiarios de los diversos programas de la OIM han comercializado sus productos en almacenes con

¹¹⁶Comparar OIM. “Historia de la OIM en Colombia”. 2006. Documento electrónico.

¹¹⁷Comparar OIM. “Misión en Colombia, Memorias”,p. 23-24. Documento electrónico.

¹¹⁸Comparar OIM. “Misión en Colombia, Memorias”,p. 24-25. Documento electrónico.

¹¹⁹Comparar OIM. “Misión en Colombia, Memorias”,p.26-29. Documento electrónico.

alcance nacional como Carrefour, Cafam, Makro, Éxito y 3 Elefantes”¹²⁰. Los productos fabricados como alimentos, artesanías, cueros, confecciones, joyería, impresiones gráficas y servicios han sido fabricados dentro de los diferentes programas implementados por la OIM con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).¹²¹

Hasta este punto, se puede decir que la OIM se ha convertido en un aliado tanto en el ámbito de mejorar la coordinación, pertenecía e impacto de la cooperación internacional en Bogotá como en la implementación de programas sociales, en especial aquellos orientados a la población desplazada por la violencia. Finalmente, la respuesta por parte de la OIM a los retos de desplazamiento ha sido positiva, ya que, por medio de sus programas de asistencia ha logrado promover la dignidad humana y el bienestar de la población objetivo.

De lo expuesto anteriormente se puede deducir que estos Organismos Internacionales, se han convertido en actores con mayor visibilidad para lograr la cooperación, ya que son los que influyen de manera positiva en el cumplimiento de los mandatos constitucionales del Estado colombiano para conseguir la estabilidad económica, política, social y cultural de las víctimas del desplazamiento forzado en Bogotá.

¹²⁰Ver OIM. “Memorias 2007 en Colombia”, pp. 28-30. Documento electrónico.

¹²¹Comparar FUDAP. “Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables”.2006. pp.1-4. Documento electrónico.

4. CONCLUSIONES

En Colombia, el desplazamiento forzado muestra una crítica situación causada por los efectos del conflicto armado sobre la población civil, además, de una de las más graves situaciones en materia de desplazamiento interno en el mundo. La violencia generada por grupos al margen de la ley, específicamente en zonas rurales del país ha ocasionado el desalojo de sus lugares de residencia habitual a muchas familias campesinas donde los más afectados son mujeres cabeza de familia, niños y ancianos. Esta razón militar es la principal precursora del desplazamiento en el país, pero es la razón económica la que lleva a la población afectada a desplazarse principalmente a las ciudades pues es en éstas donde se cree encontrar una mejor prestación de servicios y a su vez una mayor calidad de vida.

Este fenómeno por su magnitud y sus características no solo ha representado una de las más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos sino que ha contribuido a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población. Es por eso, que el Estado colombiano, con una clara presión de los organismos nacionales e internacionales, respondió frente a esta realidad, con la aprobación de la ley 387 en 1997 sobre la atención integral al desplazamiento forzado, sin embargo, el cumplimiento de la ley ha sido tan pobre que en el año 2004 la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de política pública sobre el desplazamiento por medio de la Sentencia T-025, la cual se estableció para el diseño e implementación de un nuevo Plan de Acción para la atención integral de la población desplazada por la violencia en Bogotá.

El Plan Integral es un trabajo construido para organizar actividades que estén orientadas a trabajar por la población desplazada por la violencia. Además, de lograr “alianzas entre el sector público, privado, comunitario, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional”¹²². En resumen, pretende mantener un diagnóstico actualizado sobre la dinámica del desplazamiento, la situación y el porcentaje de la población afectada y el apoyo institucional en el

¹²²Ver Acción Social. “Cartilla No 1 PIU”.2007.Documento electrónico.

territorio. Propone medidas para prevenir el desplazamiento y proteger las comunidades que se encuentren en riesgo, además de adoptar medidas para atender con efectividad las situaciones de emergencia. Sin embargo, al plan de acción integral se puede decir que le falta campo para avanzar ya que, se depende más de las ayudas humanitarias, que en velar por lograr retornos voluntarios.

El problema del desplazamiento forzado ha traído fuertes consecuencias a nivel Nacional y más aun en las principales ciudades receptoras de la población víctima de la problemática. En Bogotá, se encuentran en situación de desplazamiento aproximadamente 200.000 personas¹²³, cifra preocupante si se tiene en cuenta, no solo la tendencia en el aumento de la misma, sino también en los efectos sociales que se desprenden de este fenómeno y las características de la población afectada. Tras el aumento de la población desplazada en Bogotá, aparte de verse reflejada una modificación de la dinámica cultural urbana, se ha generado una mayor demanda de servicios sociales como vivienda, saneamiento básico, educación, capacitación y salud, generada por el aumento de la población desplazada.

Bogotá ha realizado grandes esfuerzos por consolidar un programa que asista a la población desplazada, hay una disposición institucional importante y recursos económicos establecidos, sin embargo, por la falta de prioridad del Estado colombiano no se alcanzan a cubrir con plenitud la atención integral a las víctimas. El gobierno colombiano reconoce la magnitud del problema de desplazamiento forzado pese a los avances en atención y asignación de recursos en los últimos tres años 2004-2007 y la tendencia a la disminución del número de hogares desplazados nuevos, pero afirma que se ha requerido avanzar en una mejor forma de abordar la problemática, para pasar de una fase no solo de atención de emergencia sino a una que facilite la estabilidad socioeconómica de manera permanente a la población desplazada.

Por este hecho, es que surgió la necesidad de la intervención de organismos internacionales que permitan de una u otra forma dar soluciones duraderas a los aspectos que presenten falencias y los cuales no puedan ser atendidos por el Estado. De igual forma, la asistencia por parte de los organismos internacionales se encuentra

¹²³Comparar CICR-PMA. *Una Mirada a la Población desplazada en ocho ciudades de Colombia*.p.15.

apoyada directamente por el Estado, ya que, este en algunos de los organismos facilita un presupuesto monetario para suplir las necesidades de la población desplazada. Uno de los objetivos primordiales de las instituciones internacionales es el de crear un entorno dentro del cual los gobiernos deben suministrar justificaciones para sus posiciones, distribuir beneficios de manera equitativa, suministrar incentivos para la elaboración de propuestas consistentes con algún tipo de criterio normativo y generar consenso, entre otros.¹²⁴

De tal modo, los Organismos Internacionales se han convertido en promotores de la atención y estabilidad socioeconómica, política y cultural de la población desplazada de Bogotá. Estos permiten reducir la inestabilidad de la población implementando políticas que les permitan mejorar el sistema de sustento a la población desplazada. “La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente, de la interacción humana”¹²⁵.

Además, se han convertido en pioneros en cuanto al apoyo a procesos de estabilización socioeconómica de la población desplazada, se han convertido en entidades fundamentales para apoyar y formular estrategias que propician proyectos y programas (salud, educación, vivienda y generación de ingresos). Se puede decir que el ACNUR, CICR, OIM y CNR se han convertido en los principales aliados para promover la paz, estabilidad, igualdad y prosperidad en Bogotá y en general en Colombia.

Las instituciones sugieren la existencia de una voluntad política de atender prioritariamente esta población y que la ciudad permita la prestación de servicios sociales y de generación de oportunidades de estabilización económica y social, ya que son estos dos factores los que más influyen en el ser humano¹²⁶.

La respuesta de estos cuatro organismos internacionales a la situación de desplazamiento que se vive en Bogotá ha sido efectiva ya que, ha promovido la dignidad humana y el bienestar de la población desplazada. Además, de sus innovadoras alianzas con organismos no gubernamentales, los gobiernos, tanto en

¹²⁴Comparar Douglass. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*.p.20.

¹²⁵Comparar Douglass. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*.p.30-32.

¹²⁶Comparar Douglass. *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*.p.35.

ámbito local como nacional y el sector privado nacional e internacional, han sido fundamentales para garantizar la sostenibilidad y mejorar el impacto de sus iniciativas.

En el tema de la incidencia política, el CICR, ACNUR, OIM y el Consejo Noruego se han interesado en proporcionar apoyo tanto al proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional, como a los procesos de restitución de los derechos por parte de las personas en situación de desplazamiento. Desde la llegada de estos organismos al país, se han caracterizado por realizar tareas de seguimiento técnico y sistemático, así como de incidencia sobre el desarrollo de una política integral frente a la social que expresa el desplazamiento forzado.

Sin embargo, pese a los esfuerzos y avances que se han logrado, aun persisten grandes retos que deben afrontar el Estado y los organismos internacionales en conjunto, para lograr una respuesta organizada y eficaz que permita a las personas internamente desplazadas, la protección y el disfrute efectivo de sus derechos.

Una de las debilidades que se encontró a lo largo del estudio fue la falta de institucionalidad en cuanto al fenómeno del desplazamiento forzado, esta institucionalidad significa construir desde los distintos escenarios del aspecto político un Estado Social de Derecho mas consolidado. Otro tema que presenta dificultades es el derecho a la participación efectiva, ya que, no existe un lenguaje adecuado entre la población desplazada, las instituciones del Estado y el apoyo internacional, que permitan brindar garantías necesarias para mejorar el proceso.

En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, se siguen presentando dificultades para reconocer las necesidades y los riesgos de discriminación de la victimas de desplazamiento. Finalmente, en la asignación de recursos a pesar de lograr un avance significativo del año 2003 al 2006, todavía no se puede hablar de una mejora de las condiciones de la población desplazada, por lo que ha generado una problemática en cuanto a la adquisición de vivienda.