

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21
SEMINARIO FINAL



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN
Desplazados Internos: Intervención de ACNUR en Colombia (1998-2008)

Natalia Ana Fontanet Barsotti
Licenciatura en Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21
Trabajo Final de Graduación



***Desplazados Internos: Intervención de
ACNUR en Colombia (1998 - 2008).***

Natalia Ana Fontanet Barsotti
RIN 195



Agradecimientos	5
Abreviaturas	6
Resumen Ejecutivo y Abstract	7
Introducción.....	8
Marco Teórico – Conceptual	14
Metodología.....	27
Antecedentes – Capítulo 1	31
Colombia: Estado de cosas anterior a la llegada de ACNUR	32
Geografía	32
Situación previa a la llegada de ACNUR:	36
Ley 387 del año 1997	45
Particularidades del conflicto armado en Colombia	47
Conclusión.....	50
Capítulo 2	53
Éxodos internos: ¿instrumentos de los actores de turno?	54
Conclusión.....	62
Capítulo 3	64
Mandato de ACNUR en Colombia	65
Particularidad del trabajo y líneas estratégicas	69
Marco de Trabajo de Atención a la Población Desplazada	71
Oficinas de ACNUR.	76
a. Bogotá.....	76
b. Medellín	76
c. Barranquilla.....	79
d. Bucaramanga.....	81
e. Arauca.....	82
f. Apartadó.....	83
g. Centro	84
h. Quibdó	84
i. Pasto.....	85
j. Mocoa	86



k. Villavicencio	87
Los objetivos gubernamentales y la respuesta del ACNUR	88
a. Objetivos gubernamentales de la política pública	88
b. Los Balances de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado	90
i. Primer balance (1999-2002)	90
ii. Segundo Balance (2002-2004)	92
iii. Tercer Balance (2004 – 2006)	93
ACNUR y la facilitación de objetivos estatales	94
Conclusión:.....	101
Conclusiones Generales	¡Error! Marcador no definido.
Bibliografía consultada	108



Agradecimientos

A mamá, por tantas horas de escucha y cariño y por su amor incondicional
A papá, el ejemplo de voluntad y honorabilidad
A mis amigos, verdaderos pilares para mí
A Ana Porta, por haberse preocupado tanto por mí
A mis profesores, por todo lo que me enseñaron



Abreviaturas

Acción Social Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

OACNUDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

ACNUR Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados

CODHES Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

OI Organización Internacional

OIM Organización Internacional para las Migraciones

ONG Organización No Gubernamental

ONU Organización de Naciones Unidas

PDI Población Desplazada por la Violencia

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RUPD Registro Único de Población Desplazada

SISDHES Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento

SNAIPD Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

UNICEF Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UTeC Unidad Técnica Conjunta



Resumen Ejecutivo y Abstract

Las Organizaciones Internacionales ganaron un rol preponderante en las Relaciones Internacionales, debido al hecho que van más allá de los esquemas clásicos de cooperación. Es sabido que las organizaciones internacionales a veces facilitan la consecución de objetivos estatales. Este trabajo realiza un análisis del trabajo de ACNUR en Colombia con respecto a los desplazados internos desde la perspectiva institucionalista neoliberal. La primera parte describe la situación previa a la llegada de ACNUR *in situ*. La segunda parte describe específicamente las actividades de la organización en Colombia y los objetivos gubernamentales alcanzados gracias a su intervención.

Palabras clave: objetivos gubernamentales, Colombia, ACNUR, actividades, intervención

International Organizations have gained a major role in International Relations, due to the fact that they go beyond classic cooperation schemes. It is known that international organizations sometimes facilitate the achievement of state goals. This work sets out an institutional neoliberalist account centered on UNHCR's work concerning Internally Displaced People (IDP) in Colombia. The first part describes what was the situation prior to the arrival of the organization *in situ*. The second part describes specifically UNHCR's activities in Colombia and the State's goals achieved thanks to its intervention.

Key words: state goals, Colombia, UNHCR, activities, intervention



Introducción



“... Events surrounding the end of the Cold War, notably the end of empires and outbreak of civil wars, led to the mass movements of populations, some of whom crossed an international frontier but most had not or could not. Indeed, there were now more nonconvention than convention refugees, falling outside the international community’s protection umbrella. But they were not falling outside the public eye. They were making headlines and, accordingly, there was growing pressure to do something [...]”
(Barnett, 2004: 44)

El sistema internacional actual se caracteriza por la convivencia de actores estatales y no estatales. El Estado-Nación, hijo del Sistema Westfaliano, dejó de ser el protagonista por antonomasia en las Relaciones Internacionales, compartiendo el cetro con Organizaciones Internacionales y otros actores no estatales. El proceso de globalización, con el consiguiente desdibujamiento de las fronteras estatales coadyuvó a la actuación extraterritorial de este tipo de actores. Las Organizaciones Internacionales (OI) cumplen un papel cada vez más importante en la arena internacional, pasando a desempeñar roles claves aún dentro de las fronteras estatales.

Si bien el fenómeno de las OI tiene su origen en el siglo XIX, es a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial que se las empieza a ver con más interés. Años después, cuando la desaparición de la Unión Soviética marcaba el fin de la Guerra Fría, y numerosos países vieron que su capacidad de respuesta ante crisis internas se veía sobrepasada, muchas OI comenzaron a prestar ayuda en temáticas anteriormente



consideradas de exclusiva competencia estatal, como lo es la educación y la prestación de servicios de emergencia.

Se entiende que al cumplir las OI un rol cada vez más preponderante en la arena internacional, actuando como *norm entrepreneurs*¹, influyen en la toma de decisiones estatales haciendo que los Estados las adopten, ya sea por monitoreo y sanción, gestión o aproximación normativa² (Finnemore y Sikkink, 1998). Una vez adoptadas las normas, la Organización vela por su cumplimiento y puede, en los casos en que el Estado lo necesite, brindar apoyo técnico para lograr su efectiva internalización.

La problemática del desplazamiento interno afecta a más de 45 millones de personas en el planeta. De acuerdo a datos de ACNUR, Colombia es el primer país del mundo en cantidad de desplazados³. Además, es el país más avanzado del mundo en legislación sobre el desplazamiento forzado.

La cuestión del desplazamiento es, por definición, interna, y, consecuentemente, cae en el ámbito de la soberanía⁴ estatal. De manera que

“si (el Estado) no puede hacerse responsable de la protección de las personas aquejadas por esta situación por falta de capacidad o de recursos, se espera que busquen o abran sus puertas a la asistencia internacional. Si, por el otro lado, no cumplen con sus obligaciones y no le abren camino a la asistencia internacional y la masa de personas desplazadas sufre tragedias

¹ En español, empresarios normativos.

² En Joachim *et al*, los autores mencionan tres canales que poseen las organizaciones internacionales para lograr la internalización de las normas: monitoreo y sanción, gestión y *approach* normativo. Ver infra, Marco Teórico.

³ Datos correspondientes al año 2009. En Colombia la organización registró casi 3,8 millones de refugiados y desplazados. Lo siguen Irak (3.600.000 de personas), Afganistán (3.300.000 de personas) y Pakistán (3.000.000 de personas).

⁴ Entendiéndose ésta en sentido positivo. Citando a Deng (2001: 144) "Que implica responsabilidad por la protección y el bienestar general de los ciudadanos y de aquellos comprendidos en la jurisdicción del Estado"



humanitarias [...] se espera que la comunidad internacional demuestre interés [...]”⁵ (DENG, s.d)

A pesar de recaer dentro del ámbito de soberanía estatal, lo expuesto anteriormente demuestra a las claras que ante situaciones de incapacidad de respuestas por parte del Estado aparecen en escena las Organizaciones Internacionales.

Dicho esto, el problema que este trabajo pretende analizar es *cómo una organización internacional facilita la consecución de objetivos estatales*. Esto se verá en el análisis de las actividades del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, desde 1998 a 2008.

A diferencia de los refugiados, que cuentan con protección internacional⁶, no existe en el sistema internacional un marco jurídico regulador de la cuestión de los desplazados internos. No obstante, se han delineado Principios Rectores del Desplazamiento Interno, que han sido aceptados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y promovidos por ella. Muchos países, entre los que se encuentra Colombia, los han aceptado como válidos y los han internalizado. “La evolución de una idea a un conjunto de principios para guiar a los gobiernos, fuerzas militares, agencias humanitarias y actores no estatales es un logro sustancial, especialmente porque muchos países del Tercer Mundo inicialmente veían cualquier escrutinio de derechos humanos domésticos como un ataque inaceptable a sus soberanías” (Weiss, 2003: 434).

Tampoco existen Agencias dentro de la órbita de Naciones Unidas que se especialicen en la protección de las poblaciones desplazadas. En consecuencia, se ha

⁵ En inglés en el original. DENG, Francis. *The Global Challenge of Internal Displacement*. Washington University Journal of Law & Policy. Volumen 5. Pp 144

⁶ Dada por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1950



elegido al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados para tratar la problemática del desplazamiento. Si bien la atención hacia las personas desplazadas internamente no está presente en sus estatutos, es, según las palabras de la ex Alta Comisionada para los Refugiados Sadako Ogata la organización “que cuenta con más experiencia en la búsqueda de soluciones para el desplazamiento forzado y la que más ventaja comparativa posee” [...] Además “(ACNUR) sabe cómo analizar y abordar los obstáculos al retorno – desde el fortalecimiento de los arreglos para la seguridad física y la satisfacción de necesidades humanitarias básicas a las cuestiones jurídicas, tales como registro, documentación, amnistías y la recuperación de los derechos de propiedad”⁷. (Ogata, s.d)

La realización de un trabajo que aborde lo antedicho es de marcada relevancia para las Relaciones Internacionales ya que: a) el desplazamiento interno en Colombia es un problema actual que afecta a un gran porcentaje de la población y exige la labor conjunta del Estado y de OIs; b) contribuirá al entendimiento del creciente papel de las Organizaciones Internacionales como actores, no simples medios, con intereses propios, diferenciables del de los Estados; c) servirá de base para investigaciones futuras dentro de la teoría institucionalista. Entendiendo el desplazamiento interno como uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo, y siendo Colombia el país líder en materia de legislación referida a este tema se espera que esta investigación sea una guía para eventuales trabajos dentro de la ontología institucionalista.

El problema de investigación de este trabajo es cómo una organización internacional facilita la consecución de objetivos estatales.

⁷ En inglés en el original. Tomado del discurso de Sadako Ogata: “Protecting People on the move”, esponsorizado por el *Center for the Study of International Organization* (Nueva York)



Como consecuencia de lo antedicho, este trabajo tiene como objetivo general **analizar las actividades de ACNUR con respecto al desplazamiento interno forzado en Colombia, desde 1998 (año en que se estableció la organización en terreno) a 2008.**

De esta manera, para la resolución del objetivo propuesto, se elaboraron objetivos específicos, a saber:

- Identificar las motivaciones que llevaron al gobierno colombiano a solicitarle ayuda a ACNUR
- Describir las motivaciones de los desplazamientos internos forzados
- Describir el funcionamiento de las oficinas de ACNUR en lo referente al tratamiento al desplazamiento interno forzado en Colombia desde 1998 a 2008
- Analizar el impacto del accionar de ACNUR en relación a los desplazados



Marco Teórico – Conceptual



*“[...]But in a world politics constrained by state power and
divergent interests and unlikely to experience effective
hierarchical governance, international institutions operating
on the basis of reciprocity will be components of any lasting peace”*

(Keohane and Martin, 1995:50)

Hay varias perspectivas teóricas dentro del campo de las relaciones internacionales que analizan el creciente papel de las OIs en el mundo contemporáneo. Así, el Neorrealismo las toma como ejemplo claro del balance de poder en el sistema internacional.

La perspectiva teórica anteriormente enunciada no es suficiente para comprender el rol de las OIs. El Realismo y el Neorrealismo las tornan insignificantes porque para ellos es muy difícil la cooperación.

Para la posición neoliberal, en cambio, las OIs favorecen la cooperación, proveen información más simétrica y reducen los costos de transacción. De esta manera, las OI actúan para la promoción de los intereses de los Estados o para ayudarlos a encontrar esos intereses.

Es en atención a ello que en este trabajo final de graduación se utilizarán conceptos extraídos de la teoría Institucionalista Neoliberal.

Para el institucionalismo neoliberal, también llamado neoliberalismo, los Estados son las unidades centrales del sistema internacional, el cual es anárquico. Las unidades estatales actúan en vistas a la satisfacción de sus intereses, es decir, son actores racionales. Resulta necesario mencionar que los Estados, si bien son protagonistas centrales, no son los únicos.



El institucionalismo neoliberal se pregunta cuál es el efecto de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en una situación de anarquía internacional. La teoría presupone que las instituciones “modifican la percepción que los Estados tienen sobre sus propios intereses, facilitando la cooperación” (Salomón, 2003: 13).

En los últimos años del siglo XX, los teóricos liberales y realistas discutieron acerca de la eficacia de las instituciones para iniciar y mantener la cooperación entre Estados. John Mearsheimer publicó “The False Promise of International Institutions” en 1994. En este artículo, trató de exponer la debilidad inherente de las teorías institucionalistas, particularmente la del Institucionalismo neoliberal (Nuruzzaman; 2008). Se estima prudente incluir el análisis de este *paper* pues las críticas y respuestas al mismo constituyen el *mainstream* actual de la teoría neoliberal.

Mearsheimer arguye que las teorías institucionalistas tenían fallas y que las instituciones poseían una influencia mínima en lo que hace al comportamiento de los Estados. También que el Institucionalismo Liberal era la teoría “menos ambiciosa” porque “no trata directamente la pregunta si las instituciones generan paz; sino que se focaliza en el objetivo de explicar la cooperación en los casos en donde los intereses de los Estados no son fundamentalmente opuestos”, específicamente en los temas económico y ambiental.

Mearsheimer comienza su artículo enunciando cinco supuestos realistas sobre el sistema internacional: la carencia de un gobierno mundial (anarquía), que los Estados poseen capacidades militares que podrían ser utilizadas contra otros Estados, que los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de los demás, que el motivo más



básico perseguido por los países es la supervivencia y que éstos piensan estratégicamente cómo sobrevivir en el sistema internacional. (Mearsheimer: 1994:10).

Estos cinco supuestos, continúa Mearsheimer, crean incentivos para tres patrones de conducta: los Estados se temen entre sí, cada Estado busca garantizar su propia supervivencia y buscan maximizar su posición de poder sobre otros Estados. Para el autor, las instituciones reflejan el balance de poder en el sistema, verdadera variable independiente, lo que las convierte en meras variables intervinientes.

Las críticas que realiza Mearsheimer al Institucionalismo Neoliberal son que no toma en cuenta los problemas de seguridad y se concentra sólo en problemáticas económicas, que ignora el problema de las ganancias relativas y que falla en probar desde un punto de vista empírico, que la cooperación no podría haberse dado en la ausencia de instituciones.

Un punto importante del análisis de Mearsheimer es su argumento de que la cooperación está inhibida por consideraciones sobre ganancias relativas y preocupaciones sobre la posibilidad de hacer trampa.

La respuesta de Robert Keohane y Lisa Martin a los planteos de Mearsheimer se materializó en su conocido ensayo “The Promise of Institutional Theory” publicado en 1995. Los autores mencionados citan áreas en las cuales las instituciones internacionales mejorarían las cosas: las instituciones limitarían las guerras, limitarían las externalidades negativas⁸, crearían puntos focales de coordinación y prevendrían o controlarían mejor las interrupciones del sistema.

En su respuesta, Keohane y Martin afirman que las instituciones tenían que ver con la conducta de los Estados, pero que la tarea era descubrir “cómo, y bajo qué”

⁸ Esto se verá más tarde en el desarrollo del marco teórico.



condiciones las instituciones podrían iniciar la cooperación interestatal efectiva. Sostienen que Mearsheimer privilegiaba su propia visión. (Nuruzzaman; 2008).

Además, los autores aseveran que los Estados son actores racionales constreñidos por las estructuras, y que por ser las instituciones parte de las mismas, constriñen a su vez a los Estados.

Contrarios al argumento del autor realista, Keohane y Martin dicen que los Estados no solamente persiguen ganancias relativas. Su importancia depende de otros factores, como por ejemplo el número de actores en el sistema o si la ventaja militar favorece la ofensa o la defensa. (Keohane y Martin; 1995).

Inclusive en el caso en que los Estados busquen las ganancias relativas, la información compartida puede aliviar los temores de ganancias desiguales revelando cuestiones como gastos militares de los miembros de una alianza. (Keohane y Martin; 1995).

Para los autores, si bien las instituciones responden al cambio en los intereses del Estado, actúan independiente e interactivamente en los resultados.

El institucionalismo neoliberal asume que “los Estados se comportan en base a las concepciones que tienen de sus propios intereses” y parte del estudio del comportamiento y de las elecciones individuales, y el modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones intervinientes (Ayala en Jiménez González, 2003: 138).

Además, Claudia Jiménez González afirma que el institucionalismo neoliberal “rechaza la tesis realista de que la búsqueda del poder [...] constituya el interés principal de los Estados, pues éstos definen sus intereses bajo diferentes condiciones sistémicas” (2003: 134).



La mencionada autora expresa que los Estados definen sus intereses bajo las condiciones del entorno en que están insertos (2003), de manera que el interés del Estado precede a la cooperación. Robert Keohane en su trabajo “The International Energy Agency: State influence and Transgovernmental Politics” dice que los Estados actúan de acuerdo a sus intereses (Keohane, 1978: 929).

En el caso específico de cooperación entre ACNUR y el gobierno colombiano, los intereses estatales con respecto a la solución del problema de desplazamiento forzado existían con anterioridad al arribo de la organización *in situ* y están presentes en programas y leyes sobre el tema.

La cooperación está basada en la complementariedad de intereses entre los agentes intervinientes. En el caso colombiano, la complementariedad de intereses se ve en el texto del Memorando de Intención, documento firmado al producirse el arribo de la organización al país.

En el documento previamente citado se explicita, en el artículo I del mismo, la existencia de un objetivo común: “reforzar las acciones que adelanta el gobierno para suministrar soluciones al problema del desplazamiento interno y mejorar la situación de las víctimas del fenómeno” (ACNUR – Gobierno de Colombia, 1998: 1).

Una vez explicado el sustento teórico de este trabajo final de graduación, se considera necesario aclarar los conceptos que se utilizarán a lo largo de la investigación.

Como se dijo anteriormente, el problema de investigación es cómo una organización internacional facilita la consecución de objetivos estatales. Ahora bien, ¿qué se entiende por organización internacional? Desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, y de acuerdo a la definición de Barboza, las OI son



“asociaciones voluntarias de Estados, establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (Diez de Velasco, 2006).

Esta definición jurídica adolece de un punto importante: se limita a su carácter interestatal y a la gestión de intereses colectivos y no toma en cuenta cómo las normas las constituyen ni cómo a su vez se transmiten a sus Estados miembros. Debemos recordar que son los Estados quienes eligen obedecer las reglas, ya que no son las organizaciones *per se* las que los obligan a cumplirlas.

Por ello, se cree conveniente utilizar el concepto de institución que da la perspectiva Institucionalista Neoliberal⁹. Los teóricos institucionalistas sugieren que hay fuerzas que llevan a los Estados a cooperar. Las **instituciones** son vistas por esta teoría como set de reglas formales o informales que prescriben roles de conducta, constriñen las actividades y dan forma a las expectativas¹⁰. Ésta será la definición de institución internacional que tomará este trabajo.

Robert Keohane (Salomón; 2003:14) distingue tres tipos de instituciones internacionales: convenciones, regímenes y organizaciones internacionales. Las primeras comparten reglas de comportamiento implícitas que dan forma a las expectativas estatales. Los segundos, cuentan con reglas claras y un bajo nivel de

⁹ Por lo que a los efectos de este trabajo, Organización Internacional e Institución Internacional son conceptos equivalentes.

¹⁰ Éste concepto fue formulado por Robert Keohane en su célebre “International Institutions: Two Approaches”, en *International Studies Quarterly* 32, 1988



institucionalización. Las organizaciones internacionales, en cambio, tienen carácter más marcadamente burocrático y reglas explícitas de funcionamiento¹¹.

Keohane, Macedo y Moravcsik (2009) en su ensayo “*Democracy-Enhancing Multilateralism*” mencionan que las instituciones multilaterales pueden mejorar la calidad de los procesos democráticos nacionales, en varios aspectos importantes: mediante la restricción del poder de los grupos de interés, protegiendo los derechos individuales y los derechos de las minorías, mejorando la calidad de la deliberación democrática, y fomentando la deliberación colectiva para lograr propósitos públicos.

El argumento central de su trabajo es que las instituciones multilaterales pueden, y a menudo lo hacen, reforzar la democracia interna mediante la mejora de los mecanismos constitucionales (Keohane *et al* 2009:5).

A los efectos de esta investigación se tomará la protección de los derechos de los individuos y de las minorías y el fomento de la deliberación colectiva para ejemplificar lo que sucede en Colombia.

En el sistema internacional, cada vez más democracias crean sistemas de control y equilibrio, permiten vetos minoritarios en algunas cuestiones, sobredimensionan la participación de grupos pequeños y delegan la ejecución de los derechos a tribunales y otros órganos no participativos.

Tales instituciones de protección de los derechos a veces restringen la democracia en aras de la justicia, pero pueden mejorar la democracia constitucional. La protección del derecho de las minorías o de aquellos grupos de personas en desigualdad de derechos compromete a esas organizaciones o instituciones a fomentar la

¹¹ ACNUR se encuadra en esta última categorización.



garantización de un nivel mínimo de protección a cada ciudadano. (Keohane *et al* 2009:7).

Sin pretender exhaustividad, lo anteriormente descrito es claramente visible en el caso que nos ocupa. ACNUR, en su tarea de colaborar con el gobierno para que se tomen directrices efectivas en lo que hace al tratamiento de la población desplazada por la violencia y en su tarea de asesoramiento a grupos de desplazados, tutela los derechos de la población afectada. Se mencionarán casos de grupos de desplazados que han accionado contra el Gobierno a través de la Corte Constitucional para que se respeten sus derechos con el asesoramiento previo de los oficiales de ACNUR *in situ*.

Con respecto al fomento de la deliberación colectiva, los autores argumentan que es más probable que los ciudadanos vean con beneplácito la introducción de nuevas políticas cuando éstas son adoptadas en el marco de discusiones, debates, con el asesoramiento de expertos. ACNUR llega a Colombia por pedido expreso del gobierno, en el marco de una decisión deliberada de todos los estamentos gubernativos.

Para explicar los efectos de la organización en la conducta del Estado se utilizará el *paper* de Lisa Martin y Liliana Botcheva “*Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence*” (2001).

En su trabajo, las autoras dicen que “los estudios sobre instituciones internacionales que trataban de identificar efectos causales de las mismas sobre el comportamiento de los Estados miembros han sido menos convincentes que lo que un teórico de las instituciones internacionales podría desear”. (Botcheva y Martin, 2001: 2). Una de las razones es que los investigadores no han pensado en una forma suficientemente diferenciada sobre los efectos institucionales. Quisieron demostrar que las instituciones a veces importan, utilizando ejemplos individuales en donde sus



resultados son difíciles de entender si no se tiene en cuenta el papel de las instituciones. Aunque este trabajo ha hecho una importante contribución, sufre de una dependencia demasiado pesada sobre el argumento contrafactual, la elección selectiva de los casos, y una incapacidad para explicar por qué a veces las instituciones tienen por objeto efectos.

Las autoras mencionan que la investigación empírica “ha encontrado casos en los que las instituciones parecen conducir a los Estados a comportarse de una manera más cooperativa” que la que podrían llegar a tener sin la presencia de instituciones. (Botcheva y Martin, 2001: 3).

Al analizar el abordaje institucional que ACNUR le da al problema de los desplazados internos en Colombia, resulta necesario explicitar qué se entiende por desplazado. De acuerdo con el Artículo 1 de la ley 387 de 1997 sobre Desplazamiento Interno (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1997), marco jurídico para la atención a las personas afectadas por este fenómeno, se entiende por **desplazado** a

“toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”



Es decir que a entender del Congreso de la República de Colombia, el desplazamiento interno es aquel producido por conflicto armado interno, violencia generalizada, disturbios y demás situaciones que alteren el orden público.

Los actores que han sido responsables del desplazamiento forzado en Colombia son la guerrilla (FARC, ELN), grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia) y la fuerza pública (Policía y Fuerzas Armadas).

En este punto, es válida la diferenciación entre desplazado y refugiado. Estos últimos, civiles que cruzan una frontera internacional por “*un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social o de opinión política en particular*” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951). Están protegidos por un cuerpo normativo a nivel internacional y gozan de asistencia y asilo.

En cambio, los desplazados internos carecen de un cuerpo normativo internacional que los proteja. Legalmente, quedan bajo la protección de sus propios gobiernos, que frecuentemente se encuentran imposibilitados de brindarles las garantías y derechos que les asisten (Weiss; 2001). Es decir, que a pesar de tener un estatuto similar a los refugiados, no cuentan con protección a nivel internacional.

Al elegir el abordaje teórico que se le iba a dar a este trabajo, se tuvieron en cuenta características propias de la relación que se pretende explicar.

El primer objetivo específico de este trabajo es identificar las motivaciones que llevaron al gobierno colombiano a solicitarle ayuda a ACNUR. Según el Diccionario de la Real Academia Española, una **motivación** es la “causa o razón que mueve para algo”. Nos preguntamos, entonces, por las causas que hicieron que el gobierno solicite ayuda a la organización.



El segundo objetivo específico es el de describir cuáles fueron las causas del desplazamiento. En aras de explicar este objetivo, utilizaremos la variable **tipo de desplazamiento**. Las modalidades de desplazamiento pueden ser desplazamientos de hogares, desplazamientos masivos¹² o individuales.¹³ De acuerdo con el destino que tome la población desplazada, el desplazamiento será inter o intramunicipal (Arango Domínguez, 2007: 10)

En atención al tercer objetivo específico, describir el funcionamiento de las oficinas de ACNUR, se utilizará la expresión **tipo de acciones realizadas**. Éstas están divididas en Apoyo técnico, Construcción de Capacidades y Ayuda humanitaria.

El tipo de cooperación internacional que brinda ACNUR en Colombia de la organización es técnica y financiera, predominando la primera sobre la segunda.

Ahora bien, ¿qué tipo de actividades realiza la organización? Para explicarlo desde la teoría nos atendremos a lo mencionado por Joachim *et al* en su ensayo “*International Organizations and Implementation: Enforcers, managers, normativists?*” (2008).

El proceso de formulación de políticas tiene diferentes partes: el establecimiento de la agenda, la toma de decisiones, la implementación, la conformidad y la eficacia. Los autores quisieron resaltar a la implementación dentro del proceso de formulación de políticas, ya que la consideran un activo de las OI.

Ahora bien, hay dos tipos de variables que afectan a la implementación: recursos institucionales y factores domésticos. Los recursos institucionales pueden ser de tres

¹² De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (Arango Domínguez, 2007: 10) el desplazamiento masivo consisten en “el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas”.

¹³ Los primeros refieren a si el núcleo familiar (madre, padre, hijos) se marchó de su lugar de residencia habitual.



tipos: de ejecución, de gestión y normativos. Las variables de los factores domésticos son el ajuste o no de las instituciones nacionales a las prescripciones de la organización internacional, el tipo de gobierno con el cual la OI busca aplicar un acuerdo internacional, y los grupos sociales o actores no estatales (grupos de interés, empresas, partidos políticos y funcionarios públicos) que tienen intereses en la aplicación de los acuerdos internacionales o las políticas, o si son afectados por los mismos.

Si las actividades de la OI consisten en el monitoreo (a través de informes, comisión de expertos, inspecciones o informes de ONGs) y en la sanción (por ejemplo del tipo económico, militar), es decir, si se asegura la implementación a través de medios coercitivos, la OI actúa con una perspectiva de *enforcement*. Si en cambio, la decisión de implementar o cumplir con los acuerdos requiere *prima facie* apoyo técnico y asesoramiento, construcción de capacidades o resolución de problemas, estamos ante una visión de gestión. Por último, si se considera la autoridad de la OI y se pone el énfasis en la normatividad, estaremos ante una visión normativista. La actividad de ACNUR en Colombia responde al segundo modelo, es decir el de gestión: la organización trabaja a la par de las instituciones del Estado.

Los autores establecen que los recursos del enfoque de gestión son la construcción de capacidades y resolución de problemas, la interpretación de reglas y la asistencia técnica o financiera. Más adelante en este trabajo se verá cuáles son las tareas desarrolladas por ACNUR en Colombia.



Metodología



*“El método es necesario para
la investigación de la verdad”*

René Descartes

En esta sección se desarrollarán el diseño de investigación, el tipo de enfoque a utilizar, el proceso metodológico y, por último, las fuentes que darán respuesta a los cuatro objetivos planteados.

El diseño de investigación será de corte **descriptivo-explicativo**. Durante el desarrollo de este trabajo se utilizará un enfoque **cualitativo**, ya que lo que se busca es “la reconstrucción de la realidad como la observan los actores de un sistema social previamente definido” (Hernández Sampieri, 1992:5). Esta realidad es *construida* por los individuos que dan significado al fenómeno social, y lo que se pretende es entender el punto de vista del actor social¹⁴.

El enfoque cualitativo es necesariamente **inductivo**, y no busca la generación de preguntas de investigación ni probar hipótesis. El fin del mismo no es la generalización de resultados, sino el entendimiento de un determinado fenómeno. El método de análisis no es estadístico, sino **interpretativo**.

En atención al objetivo de indagar las motivaciones que llevaron al gobierno colombiano a solicitarle ayuda a ACNUR, lo que se hará será intentar determinarlos a través del análisis de documentación e informes, ya que no están explícitamente desarrolladas. A este respecto se tomarán como fuentes primarias las presentaciones ante Asamblea General del Representante de Secretario General para los Desplazados

¹⁴ Ver NINVUS. “Proceso de Investigación”



Internos y el acuerdo que el gobierno colombiano firmó con ACNUR para que la organización desarrolle sus actividades.

Para dar respuesta al segundo objetivo (este es, describir las motivaciones del desplazamiento) se utilizará también información proveniente de informes de situación y de investigaciones sobre el tema. Se tomarán de base las investigaciones realizadas por Edgar Forero, María Sánchez Mojica, Manuela Trindade Viana y Mabel González Bustelo por considerarlos los más apropiados.

Con respecto al objetivo de analizar las actividades de la Organización, se procederá a describir y caracterizar las actividades de ACNUR en Colombia con respecto a la población desplazada. Para ello, se utilizará como fuente principal la página web de la organización, en donde se consignan las actividades realizadas por ACNUR hasta la fecha en lo referente a la atención a la población desplazada.

De la interpretación del objetivo general, y en consonancia con las preguntas de investigación, surgen las variables y sus indicadores. La primera tiene que ver con el **tipo de motivaciones que generaron el Desplazamiento Interno Forzado** y se empleará en el primer capítulo para mencionar cuáles fueron las razones que llevaron a la población afectada a migrar. La segunda variable es el **grado de participación de ACNUR en Colombia** y sus indicadores son el **número de funcionarios, cantidad de personas asistidas y porcentaje presupuestal**. La tercera variable es **tipo de acciones realizadas**, y sus indicadores son **apoyo técnico, ayuda humanitaria y construcción de capacidades**.

Las fuentes de la investigación serán, en consonancia con lo anteriormente explicitado, entre otras: a) Artículos en publicaciones especializadas; b) Informes del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos ante Asamblea



General y Comisión de Derechos Humanos; c) Resoluciones de Asamblea General; d) Mandato de ACNUR (Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y ACNUR); e) Discursos de los Representantes del Secretario General de Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno, Francis Deng y Walter Kälin; f) Informes sobre Desplazamiento Interno en Colombia de investigadores y de organizaciones internacionales; g) Discursos de los Altos Comisionados de Naciones Unidas para Refugiados en sus referencias a la temática del desplazamiento interno; h) Informes sobre Desplazamiento Interno en Colombia de investigadores y de organizaciones internacionales; i) Reuniones consultivas oficiosas de ACNUR, j) Documentos oficiales del gobierno colombiano; k) Investigaciones académicas sobre desplazamiento interno; l) Artículos de diario; ll) Notas de prensa; m) Datos estadísticos.



Antecedentes – Capítulo 1



Colombia: Estado de cosas anterior a la llegada de ACNUR

Geografía

*“Alojado en un asilo
Con el corazón enlutado
Me llaman el desplazado.
Soy un triste campesino
De mi tierra he venido,
Dejé el campo que es mi gloria
Para no pasar a la historia
Como muchos han pasado
Que murieron masacrados
Y sólo están en la memoria[...]”.*

Walberto Ramos¹⁵

Colombia pertenece al conjunto de países andinos de América del Sur. Se ubica en el sector noroeste del continente, con dos terceras partes de su territorio en zona

¹⁵ Poema escrito en Tierralta, en marzo de 1999. En <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/ach/Experiencias00poemadesplazado.htm> [Fecha de consulta: Octubre 2010]



ecuatorial. Tiene fronteras en el este con Venezuela y Brasil, por el noroeste con Panamá y por el Sur con Ecuador y Perú¹⁶. La Cordillera de los Andes se ubica en el centro-oeste del país y de ella se desprenden tres cadenas montañosas, generando diversos ecosistemas entre los que se encuentran zonas selváticas en el Atlántico y en el Amazonas, valles y zonas de montaña. Estas cadenas montañosas, luego de alcanzar su máxima altura, decrecen hasta desaparecer hacia el litoral del Caribe.

Los ríos forman una parte de la frontera con Ecuador y la totalidad de la existente con Perú. Los diferentes ecosistemas condicionan la existencia de una flora muy rica, uno de los países con mayor variedad de vegetación en América.

Desde la época de la Conquista hasta nuestros días, han sobrevivido dos sistemas antagónicos en la explotación de la tierra, que han causado serios problemas en el desarrollo de la agricultura. El latifundio concentra las mejores tierras y grandes extensiones en manos de pocos propietarios, mientras que el minifundio se caracteriza por el cultivo a cargo de buen número de agricultores en pequeñas parcelas de las montañas y valles intermedios, las tierras menos adecuadas para producir. Las tierras cultivables cubren el 2,01 % de la geografía del país (CIA World Factbook, 2011: s.p).

Entre los productos agrícolas, hay que destacar por su importancia al café, que sigue siendo una de las bases de la economía.

El subsuelo colombiano es muy rico en minerales de diversos géneros. Se destacan el carbón, el petróleo, el oro (en Antioquia y Chocó), y el monopolio mundial de la producción de esmeraldas.

¹⁶ El país tiene una superficie de 1.139.000 km².



La particularidad de su geografía física favoreció la acción de grupos armados irregulares. Las condiciones del terreno dificultan el control efectivo de los espacios y de las fronteras por parte del Estado¹⁷.

Colombia es una república unitaria que está dividida política y administrativamente en 32 departamentos.

Colombia está descentralizada administrativamente de acuerdo con su Constitución Política de 1991, de forma tal que los departamentos poseen propios poderes legislativo (Asambleas Departamentales), ejecutivo (a cargo de gobernadores electos por voto popular) y judicial (Tribunales Departamentales).

A su vez, los departamentos se subdividen en municipios a cargo de alcaldes y consejos municipales que duran en sus cargos lo mismo que los gobernadores.

¹⁷ ACNUR. “Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos” Ginebra, marzo 2005. pp.4



Mapa 1.1 . Colombia físico-político. Fuente: Web.



Situación previa a la llegada de ACNUR:

A lo largo del presente capítulo se describirá el escenario previo a la llegada de ACNUR *in situ*, haciendo especial foco en la situación de derechos de las personas desplazadas. El análisis de la situación previa sirve para describir las características particulares de los desplazamientos que ocurrieron en Colombia y que en cierto modo configuraron las motivaciones del Estado para solicitar ayuda a ACNUR.

Sería parcial consignar al conflicto armado como causante del desplazamiento interno forzado en Colombia, ya que, tal como indica Manuela Trindade Viana (2009) han existido a lo largo de la historia diversos “factores condicionantes” del desplazamiento interno, amén del ya mencionado conflicto armado: disputas por territorios de importancia geoestratégica; disputas por terrenos en un proceso de reordenamiento artificial y motivaciones sociales. (Trindade Viana, 2009:2).

El desplazamiento interno en Colombia no es un hecho de estos días. Es algo inscripto en la historia de la República, desde los tiempos de la Conquista, en donde grandes masas de indígenas se vieron obligadas a abandonar su tierra ante la amenaza del extranjero desconocido.

Sean Loughna¹⁸ diferencia tres etapas históricas en el desplazamiento interno en Colombia. La primera de ellas tuvo lugar entre 1948 y 1966 y fue signada por la

¹⁸ En Aguilar Gutierrez, A. “Marco Teórico y Aspectos Generales Relativos al Fenómeno del Desplazamiento Interno Forzoso” en Revista Eleutheria, Universidad Francisco Marroquín, Otoño 2008. Edición electrónica. Recuperado el 10 de octubre de 2010 de http://www.eleutheria.ufm.edu/Articulos/080326_Capitulo_III_Tesis_Aguilar_Gutierrez.htm



violencia política posterior al asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán¹⁹. Después de éste período sangriento los dos partidos políticos mayoritarios pactaron intercambiar el poder cada seis años. El autor considera al mismo como un “factor fundamental que contribuyó considerablemente con la actual crisis de legitimidad” como así también propició la aparición en escena de grupos armados irregulares.

La segunda etapa tuvo lugar en la década de los '70, y estuvo signada por la ausencia institucional del Estado en algunas regiones del país y por la represión por parte de éste a los focos insurgentes.

Se produjeron grandes migraciones de campesinos que exigían la presencia gubernamental para lograr soluciones a sus problemas económicos y sociales, aunque cabe aclarar que estos éxodos eran de naturaleza temporal.

La última etapa, que abarca la década de los '80, se caracterizó por un recrudecimiento de la violencia política, por la presencia de varios actores armados²⁰ que disputaban el dominio territorial de la guerrilla en extensos sectores del país. Todo esto fue potenciado por el crecimiento de carteles de droga (entre otros grupos) que se aliaron con fuerzas de seguridad, grupos paramilitares y/o guerrilla.

A medida que transcurre el tiempo, las causas de desplazamiento varían de acuerdo a las condiciones del entorno, y a las acciones que llevan adelante los actores involucrados en consonancia con sus intereses.

La violencia alcanza matices inusitados cuando el control territorial (para, por ejemplo, vigilar cultivos ilegales de coca) pasa a ser una de las más importantes

¹⁹ Abogado de profesión, miembro de la Cámara de Representantes, candidato a Presidente de la República. Llamado el “tribuno del pueblo” por la defensa de los sectores obreros. Su asesinato en 1948 desencadenó el Bogotazo e inauguró el período conocido como *La Violencia*.

²⁰ A los efectos de esta investigación, se considerarán actores armados a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al ELN (Ejército de Liberación Nacional).



estrategias político – militares de los grupos insurgentes²¹. Ante este contexto, la población que es perseguida e intimidada por los grupos rebeldes se ve obligada a desprenderse de sus pertenencias por tiempo indeterminado, produciéndose un desarraigo. De manera que se observa que con el paso del tiempo se genera un viraje en cuanto a las causas del desplazamiento, debido a que los pobladores cambian sus locaciones ya no por necesidades socioeconómicas, sino para salvar sus vidas.

Edgar Forero menciona en sus escritos la transformación del desplazamiento interno de estrategia temporal a parte esencial de la estrategia de control político-militar de los grupos armados.

En sus palabras:

“...contemporáneamente el desplazamiento como estrategia ha tendido a convertirse en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas. En muchos de estos casos se produce una “sustitución de la base social”, de manera que la población desplazada es reemplazada por personas afectas al respectivo actor armado, y a ellas les son transferidos activos tales como tierra e inmuebles”. (2003:4),

En su análisis, Forero también menciona que han surgido en la última década poblaciones que no se desplazan pero que están compelidas por el actor armado a vincularse a los procesos productivos ilegales, sin posibilidad de huir.

²¹ El autor indica que en muchos casos se produce una “sustitución de la base social” (comillas del autor) de manera que la población desplazada es reemplazada por personas afectas al respectivo actor armado, y a ellas se les transfieren activos como tierra e inmuebles.



Otra modalidad la conforman las comunidades “sitiadas” o “encajonadas” por los grupos insurgentes que hacen que la población se encuentre en emergencia humanitaria y que no sea posible la asistencia social por parte del aparato estatal.

En la actualidad, la lucha de los actores armados no se limita al control territorial de campos, sino también al control de barrios o zonas de centros urbanos, lo cual genera desplazamiento intra-urbano (familias entre zonas de la ciudad) e inter-urbano (familias que migran de una ciudad a otra)²². “Es muy frecuente, incluso, que las familias afectadas sean víctimas en este caso de un segundo desplazamiento forzado”. (Forero, 2003: 5).

Existen, también, desplazamientos temporales dentro de un mismo municipio, en donde los individuos buscan proteger su vida pero se resisten a un desplazamiento total por parte de los actores armados (Forero, 2003:5).

Hay un último tipo de desplazamiento forzado, que es la expulsión planificada de localidades enteras por parte de los grupos insurgentes, o “desplazamientos organizados”. Los mismos obligan a los pobladores a abandonar sus lugares de origen y a reubicarse en poblaciones aledañas, tal el caso de Mapiripán, en el departamento de Meta.

Daniel Pécaut hace una comparación entre los apátridas que describió Hannah Arendt en su libro “el Imperialismo” y los desplazados colombianos. Arendt mencionaba la triple tragedia de aquellos que eran desterrados de sus lugares de origen en los duros años de la guerra. En primer lugar, se los arrancó de los espacios que los identifican personal y colectivamente. En este contexto, la pérdida de residencia

²² Ejemplos de los mismos son los casos de Bucaramanga y Cúcuta.



equivale a perder, más que propiedades, “elementos que los enmarcan en una tradición que es parte de su individualidad” (Pécaut, 1999:2).

En segundo lugar, la expulsión viene dada por pertenecer a categorías negativas de una o más características consideradas como naturales: raza, clase social (Pécaut, 1999:2).

Por último, si consideramos que el Estado-nación es el que le provee y garantiza a una persona el ejercicio de los derechos, los apátridas al no pertenecer a comunidad alguna están excluidos del goce efectivo de los mismos. En palabras de Arendt, “su tara no es que no son iguales frente a la ley, sino que no existe para ellos ninguna ley” (Arendt, en Pécaut, 1999:3).

El autor (1999:4) dice que, si bien no son apátridas, los desplazados en Colombia se asemejan a ellos. Si bien son miembros de una comunidad política, se los privó de vínculos sociales de su lugar de origen. Son verdaderas víctimas: perdieron familiares, se desunieron sus familias. “La ruptura de la memoria está en el centro de su experiencia”.

Con respecto a la pertenencia a categorías negativas, se diferencian de los apátridas descritos por Arendt porque su condición de desplazados no es consecuencia de la pertenencia a tal o cual raza. En todo caso, la causa de su desplazamiento es su lugar de residencia. De manera que los colombianos que se encuentran en situación de desplazamiento “disfrutan en teoría de los derechos de todos los ciudadanos, pero no tienen medios de hacerlos valer” (Uribe en González Bustelo, 2002:48).

“Hay que subrayar que los desplazados colombianos no han tenido jamás acceso a una ciudadanía plena y total. Se han acostumbrado desde hace mucho tiempo a vivir bajo el signo de la violencia y no pueden esperar



encontrar un refugio seguro ni siquiera en las grandes ciudades. El desplazamiento no es, así, una simple coyuntura sino que es vivido como una condición social casi permanente”. (Pécaut, 1999:4)

En 1992, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros – Ghali, presentó el primer informe analítico sobre los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos (CDH) en Ginebra. Debido al pedido de numerosas ONG, la Comisión autorizó al Secretario General en la resolución 1992/73 de nombrar un Representante para explorar los puntos de vista e información de todos los gobiernos sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos, incluido el examen de los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho humanitario, refugiados, y las normas y su aplicabilidad a la protección y asistencia de emergencia a los desplazados internos. (Weiss, 2003: 430).

Se eligió como Representante al ex diplomático sudanés Francis Deng, el cual realizaba sus tareas a tiempo parcial y voluntariamente, ya que el presupuesto de la Organización destinado a los Derechos Humanos es ajustado (Weiss, 2003: 430).

Deng se enfrentó a muchas dificultades, entre las que se contaban la falta de personal administrativo de Naciones Unidas y la carencia de presupuesto oficial. Aún así, sus logros fueron muchos. Desde 1993, la Comisión de Derechos Humanos siempre ha prorrogado el mandato del Representante por dos períodos de tres años. Deng ha informado anualmente a la Comisión y por lo menos cada dos años a la Asamblea General. Ha habido 25 misiones a los países, 10 seminarios regionales y talleres en los



países, e investigaciones independientes y análisis de políticas, además de la gran cantidad de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas (Weiss, 2003).

Los informes anuales a la Comisión de Derechos Humanos se publican como documentos oficiales del Consejo Económico y Social (ECOSOC), y los informes se presentan a la Asamblea General cada dos años. Los mismos contienen los análisis de los acertijos políticos, jurídicos e institucionales de los desplazamientos internos. Los informes de país, con recomendaciones a medida y en profundidad a los gobiernos y a los organismos internacionales, se publican por separado en forma de anexos, pero se resumen en los principales informes. Para Weiss (2003:431), las visitas de Deng han despertado la conciencia nacional de un problema agudo, ha facultado a actores locales y externos para participar en los temas, y sin duda ha estimulado mejoras en el tratamiento de las personas internamente desplazadas.

En 1995, el entonces Representante del Secretario General de ONU para los Desplazados Internos, Francis Deng, realizó una visita *in situ*. Deng menciona en su informe que en ese momento, las autoridades colombianas “no poseían estadística alguna” sobre el número de desplazados internos, y los valores que manejaban las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales rondaban las 300.000 personas. Esto era así porque no existía acuerdo en cuanto a la definición de desplazado²³, porque las causas del desplazamiento variaban por región y porque los

²³ El Gobierno definía en ese entonces como desplazada “a cualquier persona que se haya visto obligada a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su persona o su libertad corren riesgo o están amenazadas por la existencia de cualesquiera de las situaciones siguientes: conflicto armado interno, disturbios y tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, *desastres naturales o causados por el hombre* u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores capaces de alterar drásticamente el orden público”. La CPDIA definía como desplazado interno a "toda persona que se haya visto obligada a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia



propios desplazados elegían no identificarse como tales por temor a acciones que pudiesen atentar contra sus familias.

En ese mismo año, el Secretariado Nacional de Pastoral Social (la Conferencia Episcopal Colombiana), preocupado por la situación de miles de colombianos desplazados por la violencia, y en miras a hacerse con un estimativo de personas movilizadas, llevó adelante un estudio que se considera base en lo que hace a aproximaciones al fenómeno del desplazamiento. La investigación, dirigida por María Teresa Uribe, arrojó que había en Colombia al menos 600.000 personas desplazadas entre enero de 1985 y agosto de 1994. (González Bustelo, 2002).

A partir de este estudio, la Consultoría sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) armó un sistema informático llamado SISDHES para el cálculo anual de las personas desplazadas.

En este período se produjo el primer reconocimiento gubernamental al problema del desplazamiento interno en Colombia. El gobierno de Ernesto Samper Pizano admitió la existencia de la problemática y condujo los primeros esfuerzos tendientes a la superación del fenómeno. Con anterioridad, el desplazamiento era visto como una consecuencia de los conflictos armado y agrario y del proceso de empobrecimiento del sector rural; no como un problema en sí mismo (Sánchez Mojica, 2007). Mucho tuvo que ver en este cambio de percepción de la problemática del desplazamiento el accionar del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, la publicación

de cualquiera de las situaciones siguientes causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben drásticamente el orden público” (Las comillas son mías) Esta definición es la que prevalece en nuestros días. Se le quitó la parte que hablaba de los desastres naturales y causados por el hombre. ACNUR no brinda ayuda en ese supuesto.



del informe de la Conferencia Episcopal y la presión ejercida por diferentes facciones de la sociedad civil. (Sánchez Mojica, 2007).

“El efecto de esta nueva percepción del desplazamiento interno forzado llevó a plantear la necesidad de preparar una política destinada a prevenir su producción y atender a sus víctimas” (Sánchez Mojica, 2007: 156).

Es así que en 1995 el Consejo Nacional de la Política Económica y Social, a través del Documento CONPES 2804, creó el Programa Nacional de Atención Inmediata a la Población Desplazada por la Violencia, que, de acuerdo con su estatuto fundacional, buscaba definir y desarrollar “acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del Gobierno”. (Gobierno de Colombia, 1995:1).

En el mencionado documento se describe al desplazamiento interno forzado generado por conflicto armado como una doble amenaza: por un lado el éxodo forzado entraña una violación al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos fundamentales y por el otro “un instrumento de guerra que pone en duda la legitimidad del Estado”. (Sánchez Mojica 2007: 44).

No sólo hay documentos de Naciones Unidas que marcan la necesidad de contar con cooperación internacional para resolver el desplazamiento interno. También esta necesidad se encuentra explícitamente desarrollada en los documentos CONPES del gobierno colombiano previo a la llegada de ACNUR *in situ*.

En el documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995 se exhorta

“... Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación que adelanten una vigorosa gestión para comprometer a la comunidad internacional en la cofinanciación del



Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.” (GOBIERNO DE COLOMBIA, 1995:22)

Dos años después, se corrigieron algunos puntos del Programa Nacional de Atención Inmediata a la Población Desplazada por la Violencia debido a importantes falencias y, con la colaboración de ACNUR en la redacción, el gobierno colombiano creó la ley 387, marco jurídico base del sistema de protección de derechos de la población desplazada por la violencia. (ACNUR, 2008:2).

Junto con la ley 387, el gobierno colombiano redacta el documento CONPES 2924, de fecha 28 de mayo de 1997. En el mismo se recomienda

“...Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, que adelanten una vigorosa gestión para comprometer a la comunidad internacional en la cooperación con los programas, proyectos y acciones que se ejecuten en el marco de esta política.” (Gobierno de Colombia)

Ley 387 del año 1997

La ley 387 del año 1997 marca un antes y un después en cuanto a la legislación sobre la atención a víctimas del desplazamiento interno. La misma sienta un precedente jurídico en el mundo, ya que es la primera vez que un Estado reconoce mediante ley las obligaciones que le competen en cuanto a la situación de la población que es injustamente desplazada de su lugar de residencia, y que se elabora una política pública integral para su atención y prevención.



Como lo marca el artículo 3 de la Ley

“Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”²⁴

La Ley incluye en su articulado los derechos que le compete a la población desplazada y que el Estado colombiano se compromete a resguardar. Estos son

1o. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2o. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3o. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4o. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5o. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6o. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7o. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8o. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

9o. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten a convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.”

El séptimo derecho consignado en la nómina precedente no contaba con precedentes en el ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo a Beatriz Sánchez Mojica (2007) el mismo es una prueba del influjo del modelo elaborado por el Representante del Secretario General para el Desplazamiento Interno.

²⁴ Ver el texto de la ley.



En virtud de la protección de los derechos arriba mencionados, la Ley creó el Sistema Nacional de Atención Integral a las Personas Desplazadas por la Violencia. El mismo es un colectivo de instituciones del sector público, privado y comunitarias que trabajan en forma conjunta para la generación de acciones y el logro de respuestas de impacto a la población desplazada desde una triple perspectiva: nacional, regional y local.

Particularidades del conflicto armado en Colombia

El conflicto en Colombia presenta particularidades que lo diferencian de otros países. En primer lugar, hay múltiples actores involucrados y hay una diferenciación regional de la violencia. Esto es, hay zonas dentro del país que sufren más los embates de la violencia que otras y zonas que por ello son más expulsoras de población que otras. Se desarrolla una multiplicidad de actores involucrados (gobierno, grupos armados) en una guerra multipolar de larga duración. Es por sus características de baja intensidad, debido al uso limitado de la fuerza o amenaza de uso de la fuerza para lograr metas políticas.

Entre los actores armados actuantes en el conflicto colombiano se encuentran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las primeras surgieron como reivindicación campesina y las segundas fueron organizadas por líderes del movimiento estudiantil colombiano. Asimismo, tienen diferentes objetivos: mientras que las FARC buscaban, en principio, la mejora de las condiciones de los trabajadores rurales, el ELN fue ideado por un grupo de la sociedad civil formado por universitarios y pensadores que abogaba por la instauración de un Estado socialista.



Otro actor del conflicto colombiano son las organizaciones de autodefensas campesinas, también llamadas organizaciones paramilitares, que nacieron por necesidades de defensa de ciertos grupos de campesinos y terratenientes que se veían amenazados por el resto de actores armados.

El último actor del conflicto, pero no por ello menos importante, conflicto son las Fuerzas Armadas de Colombia, que luchan contra los grupos ilegales y la guerrilla.

Mabel González Bustelo (2002:4) menciona que

“en Colombia existen, además, numerosos grupos guerrilleros que en ocasiones luchan entre sí, multiplicidad de grupos, y organismos estatales de seguridad que no sólo son Ejército y Policía sino cuerpos especializados diversos, con una diferenciada presencia regional y que a veces “compiten” entre ellos y manifiestan rivalidades. A esto hay que unir milicias y bandas urbanas, organizaciones de los cárteles de la droga, etc.”

Otra variación en la dinámica del conflicto que cuenta en parte en la disminución de los nuevos desplazamientos, es el incremento de la práctica por parte de los grupos armados irregulares de bloquear comunidades. Por lo menos desde 1999 muchas comunidades han sido incapaces de abandonar su lugar de residencia para buscar protección. Estas comunidades están afectadas por una variedad de situaciones. Mientras que algunas deciden permanecer en su lugar de origen a pesar de la limitada comunicación con el mundo exterior y los peligros que implica el conflicto, otras son forzadas a permanecer allí por los grupos armados irregulares. Todas estas comunidades experimentaron emergencias alimenticias y tuvieron limitado acceso a la ayuda



humanitaria. Muchas de las comunidades que han escogido permanecer, lo han hecho para defender sus territorios porque han optado por “resistir” los efectos del conflicto armado, al no participar en él o porque no desean volver a pasar por las dificultades encontradas durante anteriores desplazamientos forzados.

El control de la población por parte de los grupos armados irregulares obedece a la búsqueda de un flujo constante de provisiones y reclutas para permitir a la guerrilla camuflarse entre la gente y para potencialmente usarla como escudos humanos. El control territorial, en cambio, es indispensable para las actividades económicas lícitas e ilícitas, como el cultivo de la palma africana y la siembra y producción de drogas.



Conclusión

Se decidió incluir este capítulo a modo de introducción, para tener en consideración los antecedentes históricos de la situación de desplazamiento en Colombia.

Colombia es un país que tiene variedad de paisajes, coexistiendo cordillera y selva en su geografía física. Esta particularidad territorial propicia el accionar de grupos armados y la plantación de cultivos ilegales, pues cuenta con vastos territorios selváticos de difícil acceso. Políticamente, Colombia es un Estado descentralizado de acuerdo con su Carta Magna de 1991, con 32 departamentos autónomos, que tienen sus propios poderes legislativos, ejecutivos y judiciales.

Colombia es un país en donde el destierro está presente desde la época misma de la llegada de los españoles, constituyendo una marca constante en el devenir de las poblaciones que habitaron ese suelo a través de los años.

Entonces, teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, podemos afirmar que las circunstancias históricas resultan determinantes para comprender las características del desplazamiento en cada período.

El desplazamiento forzado, según Sean Loughna (Loughna en Aguilar Gutierrez, 2008, s.p), tuvo tres etapas históricas. La primera, entre 1948 y 1966, estuvo signada por la violencia política. En este período surgen las guerrillas. La segunda etapa abarcó los años 70 y se caracterizó por la represión del Estado hacia los grupos insurgentes. La tercera etapa ocupó la década del ochenta y en ella recrudecieron los enfrentamientos armados.



A medida que transcurrió el tiempo, las causas del desplazamiento variaron consecuentemente con las condiciones del entorno. Ya no se trataba de un desplazamiento por motivos socioeconómicos, sino que pasó a ser una parte fundamental de la estrategia de control político-militar de los grupos armados. El control territorial de campos realizado por las organizaciones insurgentes han motivado migraciones forzadas, en muchos casos organizadas por los mismos actores armados (desplazamientos organizados). También se dieron desplazamientos intra-urbanos y desplazamientos temporales dentro de un mismo municipio.

Con el paso del tiempo, el desplazamiento forzado pasó de ser tomado como una mera consecuencia del conflicto a tener una identidad propia. En este cambio de percepción del Estado Colombiano del fenómeno del desplazamiento tuvieron una importancia cardinal las visitas y comentarios de los Representantes del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos.

Las visitas de los funcionarios de la organización internacional constataron la delicada situación en la que se encontraba la población desplazada por la violencia y la poca capacidad del Estado para hacer frente a esas circunstancias.

En la Adición al Informe del Representante del Secretario General en su misión a Colombia queda documentado el reconocimiento de altas autoridades colombianas, como ser el Viceministro de Relaciones Exteriores, de la necesidad de cooperación internacional para dar respuesta al problema del desplazamiento.

Además, el documento deja ver que existía falta de coordinación dentro del Gobierno y entre éste y la comunidad internacional.

Por el lado de los documentos oficiales del gobierno colombiano, sendos documentos CONPES de 1995 y 1997 exhortan al Ministerio de Relaciones Exteriores



y otros organismos de la órbita del Estado a gestionar la financiación internacional de los planes de ayuda a la población desplazada y a gestionar cooperación técnica internacional para el tratamiento de la problemática del desplazamiento interno forzado.

En este capítulo se propuso interrogar por las motivaciones que llevaron al Gobierno a solicitarle ayuda a ACNUR. Lo anteriormente mencionado nos lleva a deducir que las motivaciones que llevaron al Gobierno colombiano a solicitarle ayuda a ACNUR para el tratamiento del desplazamiento interno forzado tuvieron que ver con la necesidad de mejorar la coordinación, la información y obtener financiamiento para dar respuesta al flagelo.



Capítulo 2



El propósito de este capítulo es dar respuesta al segundo objetivo de investigación: describir las motivaciones del desplazamiento interno forzado.

Como se adelantó en el primer apartado, la historia colombiana está plagada de episodios de éxodos internos, desde los tiempos de la colonia hasta la actualidad. Las razones de los mismos, sin embargo, fueron cambiando con el correr de los años. Este capítulo va a investigar el caso que nos ocupa en este trabajo final de graduación: el desplazamiento interno forzado por causa de violencia.

Para lograr responder al objetivo de investigación anteriormente explicitado, se utilizará principalmente información extraída de “El desplazamiento interno forzado en Colombia” de Edgar Forero (2003), del trabajo “El Estatuto Constitucional del desplazado interno en Colombia” de Beatriz Sánchez Mojica (2007) y del documento “Desterrados. El desplazamiento forzado en Colombia” de Mabel González Bustelo (2002).

Éxodos internos: ¿instrumentos de los actores de turno?

Beatriz Sánchez Mojica (2007:24) señaló que los desplazamientos forzados (éxodos forzados, en sus palabras) han sido instrumentales al servicio de distintos actores para controlar territorio, recursos, y mano de obra con fines económicos, estratégicos o ambos.

La autora (2007: 25) agrega que a los desplazamientos enumerados previamente se le agregan “otros que son consecuencia, no prevista pero aceptada como posible, de acciones desarrolladas dentro de la lucha armada interna, de los programas estatales de combate contra el narcotráfico y de la puesta en práctica de los planes de crecimiento



económico a través de la extracción de materias primas y de construcción de obras de infraestructura”.

El desplazamiento como estrategia de combate y como instrumento de acumulación económica son los de mayor tradición histórica, y coinciden con dos problemas estructurales de la república de Colombia: el conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio (Sanchez Mojica; 2007:25).

En Colombia existe una concentración inequitativa de la propiedad de la tierra, calculándose que un tres por ciento de los propietarios poseen el setenta por ciento de las tierras cultivables. (Sanchez Mojica, 2007)

Esta situación se debe al modelo económico imperante: producción de materias primas que requieren grandes superficies de siembra, en desmedro de los minifundios. La falta de acción estatal para nivelar la situación de los campesinos es otra de las razones.

Por último, los carteles de narcotraficantes que para lavar el dinero malhabido compraban grandes extensiones de terreno en donde se dedicaban, entre otras cosas, a la ganadería.

Esta exagerada concentración de la tierra obedece a varios motivos.

El desplazamiento forzado se remonta al período de la conquista española, donde los indígenas eran conminados a abandonar su tierra para ser ubicados en otros pueblos. Con esto, los conquistadores podían dominar amplias extensiones de tierra.

A mediados del siglo XIX, ya en el período republicano, los propietarios de los minifundios comenzaron a verse obligados por los terratenientes a movilizarse a otras áreas. Al hacer esto, visto que siempre se habían dedicado a la actividad agrícola, debieron proceder al desmonte de zonas selváticas para obtener suelo en donde cultivar.



La magnitud de la escapada y acoso fue tal que es posible afirmar que la ampliación de la frontera agrícola colombiana fue realizada por los campesinos que desbrozaban el monte en busca de huir de los terratenientes que se apropiaban de su labor.

En la actualidad, los campesinos siguen siendo desterrados violentamente por quienes desean apropiarse de éstas. El estudio llevado a cabo por la Conferencia Episcopal Colombiana en 1995 afirmaba que "en las zonas rurales de expulsión opera un proceso de transformación de la tenencia de la tierra que tiene relación con la que algunos han llamado contrarreforma agraria de sectores vinculados al narcotráfico y la ampliación del latifundio y la ganadería extensiva" (Sanchez y Peñaranda, en Sánchez Mojica:27)

El asunto continuó merced a los cárteles de narcotráfico y a terratenientes poderosos que buscan acumular hectáreas de terreno. Según datos de la Contraloría General de la República (2003) casi la mitad del territorio fértil del país está en manos de grupos vinculados al tráfico de drogas.

El drama por la tierra está relacionado también con la expulsión de población que habita en áreas utilizadas *a posteriori* para erigir proyectos arquitectónicos u obras de ingeniería de envergadura²⁵, con el agregado que los propietarios se subsumen a las presiones de los potenciales compradores.

Un éxodo similar es el sufrido por las comunidades indígenas y afrocolombianas, abandonando sus tierras a causa de la realización de grandes proyectos de explotación abusiva de recursos naturales y generación de energía, ya que sus

²⁵ Como por ejemplo los oleoductos construidos en Antioquia, Urabá chochoano, Nariño, Cundinamarca, Norte de Santander y Arauca. (Piñeros Díaz, 2007)



territorios son afectados debido a los trabajos que modifican de una manera radical el entorno, haciendo imposible habitarlos. (Sanchez Mojica:2007)

Otro conflicto que todavía no ha visto solución es el del dominio de la tierra como estratagema político-económica de grupos armados no Estatales que buscan arribar al poder político.

Esto de ninguna manera es nuevo. Desde la independencia del Virreinato de Nueva Granada de la Corona Española, en 1819, los enfrentamientos entre facciones han sido moneda corriente en la historia colombiana.

Cabe realizar aquí una importante aclaración. Se coincide con Sánchez Mojica al afirmar que “pese a que el enfrentamiento armado ha sido una constante en la historia del país, no debe caerse en la tentación de concebir la existencia de un único conflicto cuyas manifestaciones varían a lo largo del tiempo”. Los conflictos fueron diferentes, ya sea por los actores que participaron como por el concepto de lucha que se tenía en cada fase.

“Estos combates eran presentados como medios para acceder al control del incipiente Estado, pero tenían un importante componente de expropiación del contrario y de control sobre las personas que habitaban los territorios recién *conquistados*.”

Los generales triunfantes no sólo aspiraban a imponer su ideología en las estructuras estatales, también pretendían apropiarse de las haciendas de los vencidos. En algunos casos los peones de las fincas del partido perdedor pasaban a trabajar a órdenes del nuevo dueño, quien les imponía su credo político. La situación más



frecuente, sin embargo, era la expulsión de los campesinos y aparceros y su reemplazo por otros, fieles al partido vencedor. (Sanchez Mojica; 2007)

Para que se dimensione la magnitud de hechos violentos, basta mencionar que sólo durante el siglo XIX se llevaron adelante 63 guerras civiles entre caudillos y la autoridad estatal efectiva y legítima. (Sanchez Mojica; 2007:29) Entre los objetivos de los insurrectos figuraban la dominación territorial y el control de los conquistados.

Los caudillos victoriosos, además de buscar ideologizar las estructuras del Estado, pretendían hacerse con la propiedad de las fincas de los vencidos. Cuando esto sucedía, la servidumbre de esa estancia era cooptada por los nuevos dueños.

La situación que se repetía con mayor asiduidad era la expulsión del campesinado y su reemplazo por personas fieles al partido ganador.

El Estado colombiano respondió los embates insurgentes utilizando diversos métodos: (1) enfrentamiento armado a través del uso de la fuerza pública: (2) declaración del “estado de excepción” (3) organizando autodefensas campesinas para apoyar la actividad contrainsurgente del Estado.

En los años 80, las Fuerzas Armadas, ante la imposibilidad de derrotar a la guerrilla por medios regulares conforme a las normas nacionales e internacionales, asignaron un papel más activo a estas formaciones. (Sánchez Mojica, 2007)

Además del problema de la propiedad de la tierra, en el conflicto colombiano subyace el tema del narcotráfico. (Sanchez Mojica; 2007)

El tráfico de drogas surgió en la década de los 60 con el cultivo y tráfico de marihuana. Los grupos narco han tejido alianzas con diferentes actores del conflicto. En algunas regiones, poseen milicias para combatir a las guerrillas, mientras que en otras,



llegaron a un acuerdo con los grupos insurgentes y consiguen proteger sus cultivos a cambio de un “impuesto revolucionario”. (Sánchez Mojica, 2007:32)

Los desplazamientos forzados se generan de los años 80 a esta parte, por el temor de la población civil a los enfrentamientos entre facciones. Sánchez Mojica califica a este desplazamiento como accidental, y según ella ocupa un lugar secundario, pues el más notorio es aquel utilizado como estrategia de combate, o con fines políticos por todas las partes del conflicto. (Sánchez Mojica, 2007)

El conflicto agrario y el armado “se superponen y complementan” (Sanchez Mojica, 2007:33). En los desplazamientos provocados coexisten uno y otro componentes.

Las fuerzas paramilitares que controlan el territorio utilizan un método conocido con el nombre de “trasvase” mediante el cual, una vez que obligaron a la población de determinada área a huir, repueblan la misma con partidarios de su causa. Otorgándole a un actor el control de determinado territorio (elemento militar) con la consiguiente modificación de la tenencia de la tierra (elemento agrario). (Sanchez Mojica, 2007)

Cabe mencionar que algunos actores armados (tal el caso de grupos paramilitares y autodefensas) actúan a favor de una y otra parte de la contienda. A veces, actúan como ejércitos privados de los cárteles de droga y proveyendo seguridad en los latifundios a los terratenientes. “En ocasiones [los narcotraficantes] los amplían [a los latifundios] expulsando campesinos, poseedores de parcelas vecinas, mediante masacres y amenazas. Se trata del mismo método que usan para “limpiar” áreas de presuntos colaboradores de la guerrilla cuando actúan como fuerza contrainsurgente.” (Sanchez Mojica; 2007: 33)



Para la autora, no se entiende la capacidad de los actores particulares armados sin apelar a factores estructurales, como lo son la ausencia Estatal en vastas porciones del país y la “proliferación y yuxtaposición de actores armados” (Sanchez Mojica, 2007:34) que han utilizado la violencia a discreción. El hecho que el Estado no regule la colonización campesina, ni asista a las comunidades, también tuvo mucho que ver en el desplazamiento.

Todos estos factores se ven agravados por la ineficacia del aparato judicial, que no sanciona los delitos cometidos contra las personas. (Sanchez Mojica, 2007)

Existe un tercer tipo de éxodo forzado que es el producido por la fumigación²⁶ de los cultivos de coca y amapola; esas fumigaciones no sólo destruyen los cultivos ilícitos, sino que afectan la agricultura de subsistencia practicada por los campesinos, como así también animales y fuentes de agua. Esto provoca que los pobladores se vean obligados a abandonar sus lugares de origen en procura de otro espacio. Este tipo de desplazamiento es más silencioso que los anteriores, pues aunque los pobladores no sean los responsables de los cultivos ilegales, recae sobre ellos la condena social por creerlos infractores de la ley. (Sanchez Mojica, 2007)

“Sin embargo, el gobierno colombiano no reconoce en las fumigaciones químicas un factor causante de desplazamiento forzoso, a pesar de la estrecha relación de éstas con el conflicto armado que enfrenta el país, y en tal sentido sus víctimas han sido excluidas de la atención gubernamental”. (Arango Domínguez, A, 2007:6)

²⁶ Las fumigaciones continuaron pese a que no se materializaba a largo plazo en la reducción efectiva del área cultivada de coca. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC por sus siglas en inglés) entre 1997 y 2008 la menor área registrada fue de 78.000 hectáreas, contra 50.000 hectáreas en 1995. (Trindade Viana, 2009).



Las personas más vulnerables al desplazamiento son las mujeres, los niños y la población afrocolombiana.

Conclusión

En este capítulo se pretendía dar respuesta al objetivo de investigación número dos, este es el de describir la motivación de los desplazamientos internos.

Se observa que los desplazamientos respondieron a los sucesos históricos acontecidos en Colombia, y siempre fueron instrumentales, estrategias llevada a cabo por los actores principales de los sucesos históricos con diversos objetivos.

La historia de los éxodos forzados en Colombia no es reciente, sino que data de la época de la independencia del Virreinato de Nueva Granada en 1819. Así, primeramente acontecieron porque los conquistadores, ávidos de poseer tierras, obligaron a los pueblos originarios a movilizarse de sus poblados a aldeas. Con el paso del tiempo, caudillos regionales que luchaban contra la autoridad del Estado veían en el destierro y reemplazo de los pobladores originales por aquellos que gozaban de sus simpatías una llave de poder. Es decir, la propiedad de la tierra fue un motivo de desplazamiento. Esto está en estrecha relación con la concentración inequitativa de la propiedad de la tierra.

La concentración de la tierra fue siempre problemática en Colombia, como se menciona anteriormente, desde la época colonial. Los siglos pasaron y ya no eran los caudillos los que forzaban a dejar los territorios, sino que eran los carteles de narcotráfico, que adquirían tierras para cultivos y los grupos armados irregulares. De esta manera, los conflictos armado y agrario se superponen y complementan. En los desplazamientos provocados coexisten uno y otro componentes.



Aún así, sería muy simplista afirmar que el desplazamiento interno es el que tiene su origen en situaciones de conflicto interno, ya que como se vio, existen también otras motivaciones que llevan a la gente a desplazarse.

Coincidiendo con Pizarro Carcaré (2008) las motivaciones de los desplazamientos pueden dividirse en aquellas relacionadas con amenazas a la vida o a la libertad, las derivadas de combates cercanos y las derivadas de la pérdida de medios de subsistencia. En el primer grupo encontramos desplazamientos gota a gota o individuales y masivos o masivos. Los desplazamientos del segundo grupo son los éxodos entre veredas o entre municipios. También se incluyen aquí aquellos desplazamientos provocados por la presencia de minas antipersonales en el terreno circundante a la residencia de las víctimas. Por último, los desplazamientos por pérdida de bienes de subsistencia, se dan en el caso de expropiaciones por parte de los grupos armados, y fumigaciones de cultivos ilícitos que muchas veces afectan a cultivos lícitos. Es de notar que este último tipo de desplazamiento está provocado por la acción de la fuerza gubernamental.



Capítulo 3



Este capítulo dará respuesta a los dos últimos objetivos de este trabajo final de graduación, a saber: describir el funcionamiento de las oficinas de ACNUR en Colombia y analizar el impacto del accionar de ACNUR en relación a los desplazados, para dar respuesta al problema de investigación.

Se analizará la contribución de ACNUR al logro de los objetivos estatales en base a dos factores: la efectividad de las acciones en terreno y el nivel de respuesta del Estado a las recomendaciones de la organización.

Mandato de ACNUR en Colombia

Habida cuenta de la grave situación de derechos imperante en la República de Colombia, mencionados a nivel internacional en innumerables documentos de organismos de la órbita de Naciones Unidas como así también en las sucesivas visitas de los Representantes del Secretario General para los Desplazados internos, y a nivel local de las organizaciones veedoras de derechos humanos el Gobierno Colombiano decide, en el año 1997 solicitar la presencia *in situ* del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

Con el visto bueno del Secretario General de Naciones Unidas, en enero de 1999 se firma el Memorando de intención entre la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados y el Gobierno de la República de Colombia sobre el suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento interno.



En este documento las partes manifiestan su voluntad de cooperación con el objetivo de “*reforzar acciones*²⁷ que adelanta el Gobierno para suministrar soluciones al problema del Desplazamiento Interno y mejorar la situación de las víctimas de este fenómeno”. (ACNUR y Gobierno de Colombia, 1999)

Se considera importante explicitar cada una de las acciones ya que ellas forman la base sobre la cual se estructura el mandato de ACNUR *in situ*. En lo que refiere al primer punto, la acción preventiva se focaliza en la formulación de planes de contingencia y participación en mecanismos de alerta temprana.

En lo que hace a protección, ACNUR se comprometió a asesorar al gobierno respecto a la “formulación de políticas e instrumentos normativos para la prevención, protección, atención humanitaria y soluciones duraderas para la población desplazada, de acuerdo con los parámetros internacionales pertinentes”²⁸. También, a contribuir para que se adopten “indicadores de gestión y de seguimiento de las políticas en materia de protección, atención humanitaria y procesos de soluciones duraderas”, incluyendo metodología para evaluar a éstas y a sus componentes de acuerdo a parámetros de atención nacionales e internacionales.

La segunda actividad enmarcada en la protección es el compromiso de contribuir con el Gobierno en los procesos de retorno y reasentamiento de los desplazados, de acuerdo con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, teniendo como criterio rector el bienestar de las personas afectadas.

El tercer punto en el que se compromete es en asesorar al Gobierno en la puesta en marcha de acciones que permitan atender eficazmente a la población desplazada.

²⁸ Ver art. 3 párrafo 1 punto a.



Habida cuenta que es importante el seguimiento de la población vulnerable, pero más el derecho del que gozan los desplazados de retornar a sus lugares de origen, ACNUR estimó conveniente contribuir con el Gobierno en los procesos de retorno y reasentamiento de los desplazados internos. Los mismos en la medida de lo posible se adelantarán de acuerdo a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en atención al bienestar de los individuos afectados.

En su carácter de organismo con conocimientos en materia de protección, ACNUR se comprometió a asistir técnicamente a los comités municipales, distritales y departamentales previstos en la Ley 387 y a adelantar acciones en forma conjunta con el Gobierno para hacer difusión de las normas existentes en relación con el tratamiento del fenómeno del desplazamiento.

En cuanto a la asesoría en la aplicación de instrumentos internos, el tercer gran objetivo y a todas luces el que más relevancia tiene para este trabajo final de graduación, ACNUR se comprometió a “brindar asesoramiento al Gobierno y a demás entidades estatales en la formulación de políticas e instrumentos normativos y reglamentarios, en particular en lo concerniente a la ejecución de La Ley²⁹”, como así también a asesorar a los comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada, en la ejecución de las políticas nacionales para la atención de la problemática en el plano local.

Para cumplir con lo preestablecido en el acuerdo que firmó con el Gobierno, rubricó acuerdos de cooperación con entidades de la sociedad civil y estamentos gubernamentales. Los mismos son la Procuraduría General de la Nación, Opción Legal, Defensoría del Pueblo, CEDAVIDA, Organización Nacional Indígena de Colombia, la

²⁹ Ley 387.



Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Liga de Mujeres Desplazadas, Fundación Mujer y Futuro, Asociación Opportunity Internacional, y CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). Estas instituciones son las contrapartes de ACNUR en Colombia, siendo la más importante entre ellas la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

Las organizaciones de la sociedad civil trabajan mancomunadamente con ACNUR para mejorar la situación de la población desplazada y garantizarles los derechos fundamentales.

Para realizar un seguimiento por región, ACNUR se instaló primeramente en Bogotá, Barrancabermeja, Apartadó y Puerto Asís. Con el paso del tiempo, se cerró la oficina de Puerto Asís y se abrieron las oficinas de Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Quibdó, Mocoa, Pasto y Soacha. En la actualidad, existen doce oficinas de ACNUR en Colombia.

En conjunto con las instituciones arriba mencionadas, ACNUR elaboró documentos destinados a poner en marcha los programas de apoyo a la población desplazada, como así también contribuyó en la capacitación de recursos humanos para el registro de la población desplazada. Ejemplos de esto es la guía para la incorporación de la prevención y atención al desplazamiento forzado en los planes de desarrollo territorial, elaborada por la Unidad Técnica Conjunta, nacida del acuerdo entre ACNUR y Acción Social.



Particularidad del trabajo y líneas estratégicas

La particularidad de ACNUR en su trabajo en Colombia, que difiere del trabajo de la Agencia en otros lugares del globo, radica en que se ocupa fundamentalmente de la población desplazada, por el gran número de personas que sufren este flagelo.

De acuerdo a Gustavo Valdivieso, oficial de Información pública de ACNUR, el impacto de la Organización en la atención al desplazamiento se puede medir en “la contribución que haya podido dar para que se creara el marco normativo y en la contribución que haya podido dar para que las instituciones que ayudan a la población desplazada sean más efectivas”³⁰

La estrategia de ACNUR se encolumna detrás de la denominada “estrategia de protección”, que consiste en el refuerzo de las instituciones y capacidades nacionales, el trabajo conjunto con los mecanismos de control del Estado para asegurar la implementación y la responsabilidad; el trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sus mecanismos y el trabajo con las organizaciones de desplazados.

“[...] La estrategia de protección de ACNUR está basada en los Principios Rectores de Desplazamiento Interno, como así también en las decisiones de la Corte Constitucional colombiana sobre los derechos de la población desplazada, los cuales declaran inequívocamente que el Estado tiene la responsabilidad primaria de atender el desplazamiento interno y cuando sea

³⁰ Ver Entrevista a Gustavo Valdivieso. Corporación Somos Más. En www.somosmas.org/159



posible, otros actores, incluyendo ACNUR, deberían complementar los esfuerzos del Estado más que reemplazarlos³¹.” (ACNUR, 2008:1)

La razón principal de la existencia del ACNUR en Colombia es el vínculo entre asilo y desplazamiento. ACNUR tiene tres líneas estratégicas para el desarrollo de su mandato en Colombia. La primera de ellas es “consolidar el marco legal y de políticas públicas y fortalecer la capacidad institucional”. De acuerdo con la información provista en su sitio web, la organización trabaja con las autoridades colombianas para fortalecer el marco legal de políticas públicas que rige la protección de los derechos de las personas desplazadas, así como para reforzar la capacidad institucional del Estado para cumplir sus responsabilidades.

La segunda línea estratégica hace referencia al fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y grupos de las personas desplazadas, retornadas y las comunidades y puedan reclamar sus derechos, incluso mediante su participación en la formulación de políticas públicas y el acceso a programas sociales por parte del Estado.

La tercera línea estratégica es la de “reforzar los mecanismos de supervisión y cumplimiento del Estado”. ACNUR promueve y apoya el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión con el objeto de “identificar vacíos en la protección y recomendar medidas correctivas de manera que la respuesta del Estado sea consistente con las obligaciones que ha asumido”.

³¹ “[...] UNHCR’S protection strategy is based in the Guiding Principles on Internal Displacement, as well as Colombian Constitutional Court decisions on IDP rights, all of which declare unequivocally that the State has the primary responsibility for attending to internal displacement and that where possible, other actors, including UNHCR, should complement State efforts rather than replace them”



A lo largo del tiempo, desde su llegada a Colombia en 1998, la organización fue cambiando la ubicación de sus oficinas hasta llegar a la cifra de 12 distribuidas por todo el país. El presupuesto inicial con el que contó la organización fue de doscientos mil dólares, y sus funcionarios eran ocho. Ya en 2008, la organización contaba con 123 funcionarios³² y un presupuesto de más de dieciocho millones de dólares. (ACNUR, 2008)

Marco de Trabajo de Atención a la Población Desplazada

En vistas de responder uno de los objetivos de este capítulo, que es analizar el impacto del accionar de ACNUR con respecto a la población desplazada, se utilizará como base el documento de la Agencia titulado “UNHCR – Best Practices in a Global Context”, ya que allí se encuentran consignadas y detalladas las actividades realizadas por ACNUR en Colombia desde su llegada en 1998.

Es preciso señalar que, como se mencionó en la Introducción, el trabajo de ACNUR en Colombia está vinculado con la necesidad del gobierno de dar respuesta al desplazamiento forzado.

“La estrategia operacional de ACNUR enfatiza proyectos que promueven una respuesta estatal efectiva al desplazamiento [...] Prácticamente, ACNUR ha sido capaz de proveer más asistencia a la población con iniciativas a nivel macro junto con el gobierno que lo que podría haber provisto a través de una estrategia de asistencia directa” (ACNUR, 2008:1)

³² Datos de febrero de 2008.



El marco de acción de ACNUR se construyó en base a tres líneas estratégicas:

1. “Promoviendo y actualizando el marco de protección legal, y efectivizando la respuesta estatal al desplazamiento y la mejora de la implementación de políticas públicas de población desplazada que reflejan estrategias de edad, género y diversidad
2. Empoderando a la sociedad civil a través de construcción de capacidades, asistencia directa, y la mejoría de la participación de las mujeres, jóvenes, autoridades étnicas, las personas mayores y los discapacitados en el diseño y monitoreo de políticas públicas; y
3. Reforzando la capacidad del Estado de monitoreo al fenómeno de desplazamiento y su respuesta.” (ACNUR, 2008:2)

De acuerdo con el informe de ACNUR, algunos proyectos de la Agencia con respecto a la PDI han tenido un “impacto medible” tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Al focalizarse en iniciativas a niveles macro abocadas sobre todo al fortalecimiento institucional, la medición en términos cuantitativos es difícil. Sin embargo, puede ser medida “a través de la capacidad estatal de responder al desplazamiento, la calidad de las leyes nacionales de atención a la PDI y al hecho que las entidades nacionales continúan liderando la respuesta al desplazamiento” (ACNUR, 2008: 3)

En el informe de ACNUR se mencionan las buenas prácticas de acuerdo con el nivel de infraestructura estatal que existe en Colombia, superior al de otros países con



crisis de desplazamiento interno. La Agencia dividió las buenas prácticas en cuatro enfoques: Provisión de asesoría a las instituciones del Estado, desarrollo de nuevos espacios institucionales, refuerzo de instituciones estatales a través del financiamiento de unidades internas que tratan el desplazamiento y la protección directa y mecanismos de asistencia en aquellos lugares en donde el Estado no provee servicios. (ACNUR, 2008)

Tal como lo menciona el Informe de Buenas Prácticas, el hecho del apoyo de la organización a instituciones existentes del Estado colombiano habla de la responsabilidad primordial que le compete al gobierno en la atención al problema del desplazamiento forzado. Aquí, ACNUR cumple un rol consultivo y asegura “el rol central [...] de asegurar y reforzar los derechos de la PDI sin interferir con la soberanía del Estado” (ACNUR, 2008:4).

La primera de la serie de buenas prácticas concerniente a la provisión de asesoría al Estado se refleja en la confección de los Balances de Políticas Públicas relativos a la Población Desplazada. Los mismos son bianuales y tienen una importancia cardinal a la hora de evaluar los esfuerzos gubernamentales con respecto al flagelo del desplazamiento. Además, las recomendaciones que en ellos figuran son tomadas en cuenta por todos los actores de la sociedad civil que tratan el tema del éxodo forzado.

Otra de las buenas prácticas de la Organización es el apoyo a la Corte Constitucional. Como se mencionó anteriormente, el máximo tribunal de Colombia es una de las contrapartes de la Agencia en ese país. De acuerdo con el Informe, “ACNUR ha sido desde 2003 una de las fuentes primarias de consulta” (ACNUR, 2008: 5)

La tercera acción de la Agencia en terreno relacionada con la asesoría a instituciones existentes tiene que ver con el desarrollo de planes de soluciones duraderas



(PIUs, Planes Integrales Únicos). Éstos son instrumentos de planeación que buscan coordinar las actividades de todas las instituciones relacionadas con el desplazamiento forzado³³. “La Organización busca convencer a los gobiernos locales de convertir los PIUs en legislación local, para que las organizaciones de desplazados tengan personería jurídica para hacer cumplir sus derechos” (ACNUR, 2008:6)

Además de las prácticas anteriormente mencionadas, en 2007 la Organización delineó, conjuntamente con instituciones del Estado, pautas para la protección de mujeres desplazadas de diferentes edades.

Se había dicho en el Marco Teórico de este trabajo que el proceso de formulación de políticas poseía diferentes etapas: el establecimiento de la agenda, la toma de decisiones, la implementación, la conformidad y la eficacia. Los autores quisieron resaltar a la implementación dentro del proceso de formulación de políticas, ya que la consideran un activo de las OI.

En el caso que nos ocupa, si tuviésemos que identificar las partes del proceso de formulación de políticas, el establecimiento de la agenda de desplazamiento estuvo a cargo de los sucesivos Representantes del Secretario General sobre Desplazados internos. La toma de decisiones es siempre política, esta tarea le correspondió al Gobierno colombiano. ACNUR comienza a desarrollar su papel en la implementación de políticas.

Debido a que su trabajo en Colombia está estrechamente vinculado con la construcción de capacidades y fortalecimiento institucional, el recurso institucional

³³ “[...] el PIU se constituye en un instrumento para la planeación y la coordinación de acciones de prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia entre las diferentes instituciones del nivel nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD o que tienen responsabilidades en la prevención o atención; y está orientado a la definición de propósitos y prioridades que contribuyan al goce efectivo de los derechos de las personas en riesgo o en situación de desplazamiento.” (Unidad Técnica Conjunta, 2010: 4)



utilizado por la Agencia fue el de *management* o de gestión. Recordemos que la presencia *in situ* fue pedida por el gobierno al encontrarse con dificultades a la hora de hacer efectivas las decisiones políticas.

Los factores domésticos que incidieron en la implementación por parte de ACNUR de aquellas políticas con respecto al desplazamiento interno primeramente sugeridas por los Representantes y posteriormente volcadas a la legislación colombiana fue el ajuste de las instituciones de la órbita Estatal a las prescripciones de la organización. Esto al principio fue dificultoso, al carecer el gobierno de coordinación entre sus niveles administrativos, pero con el tiempo y con la provisión de información todos los niveles estatales se han ido adaptando lentamente a la cogestión de ACNUR. Recordemos que el problema de coordinación entre entidades era uno de los más acuciantes previo a la llegada de ACNUR en Colombia.

Los actores de la sociedad civil, sobre todo aquellos que no tenían tanta participación en las opiniones con respecto al tratamiento de la problemática del desplazamiento (organizaciones de personas desplazadas) acogieron con beneplácito la tarea de ACNUR en Colombia.

De acuerdo con Beatriz Sánchez Mojica (2007: 421) ACNUR fue la organización que “mayor presencia ha tenido en el desarrollo de la política desde 1998 cuando se instaló la primera oficina en Colombia a petición del gobierno nacional”.

A continuación se nombrarán las actividades llevadas a cabo por la organización en sus oficinas en terreno.



Oficinas de ACNUR.

a. Bogotá

En la capital de Colombia se encuentra la oficina principal de ACNUR. Según sus registros, la suma de víctimas del delito de desplazamiento forzado asciende a 232.943 hasta noviembre de 2008. (ACNUR, 2010)³⁴

El radio de cobertura de esta oficina es el área metropolitana de Bogotá D.C. La capital colombiana y sus alrededores constituyen el mayor centro de recepción de población desplazada y se prevé que la cifra siga en aumento.

Los proyectos principales llevados a cabo por ACNUR en esta área tienen que ver con el fortalecimiento institucional de políticas públicas y la creación de consultorios jurídicos que brindan asistencia jurídica y psicosocial a las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado. (ACNUR, 2010)

También ACNUR realizó programas para fortalecer la política pública para la educación, haciendo énfasis en escuelas y en la propia Secretaría de Educación. Según datos de la organización, sólo en el año 2008 se llevaron a cabo 140 misiones en terreno. (ACNUR, 2010)

b. Medellín

Según los datos provistos por Acción Social, el área cubierta por la oficina cobijaba 411.386 víctimas de desplazamiento interno en el año 2008.

³⁴ Por abocarnos al análisis de la labor de ACNUR se consideró oportuno reproducir los datos estadísticos que figuran en sus informes.



La zona de influencia de esta oficina es el departamento de Antioquía y Chocó, conjuntamente con las oficinas situadas en Apartadó y Quibdó.



Mapa 2. Mapa administrativo de Colombia. Situación de oficinas de ACNUR. Fuente: Field Information and Coordination Support System. Division of Operational Services.



La situación en la que se encuentra el área en donde está emplazada la oficina de la organización se caracteriza por una serie de hechos que se han ido desarrollando en la última década. El primero de ellos tiene que ver con el rearme de los grupos ilegales que eran parte de las Autodefensas Unidas de Colombia. El segundo tiene que ver con la atomización de los carteles de droga. El despojo indiscriminado de tierras es el tercer hecho notorio en esta región, seguido de operaciones militares contrainsurgentes y fumigaciones de cultivos ilícitos que afectan también los cultivos lícitos. El uso de minas antipersonales es otro de los factores que generan desplazamiento en Antioquía y Chocó. (ACNUR, 2010)

Los principales proyectos llevados a cabo en el radio cubierto por esta oficina fueron la asistencia técnica a la gobernación de Antioquía en el programa de Gestores Comunitarios y el Observatorio de Desplazamiento Forzado. Se ha provisto asistencia técnica en los Planes de Acción Educativos para niñez. Oficiales de la organización han brindado capacitación en primeros auxilios psicosociales a funcionarios de la UAO y las Unidades Móviles de Atención a la población desplazada. También se ha trabajado en el fortalecimiento comunitario a mujeres desplazadas. (ACNUR, 2010)

La organización, según datos de su página web, realizó 178 misiones en terreno en el año 2008.

c. Barranquilla

En la Costa Atlántica se contabilizaron 729.250 víctimas de desplazamiento forzado hasta noviembre de 2008. (ACNUR, 2010)



La oficina de Barranquilla cubre un área de seis departamentos, con una extensión de 108.308 km² y una población de 7.377.923 personas³⁵.

En los últimos años, los líderes de población desplazada e indígenas han sido víctimas de ataques contra su vida y su seguridad.

La organización ha identificado que en esta área se encuentran comprometidos los derechos asociados a la tierra de las familias desplazadas y aquellos de los territorios de las comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas por el conflicto armado. (ACNUR, 2010)

Los principales proyectos que ACNUR ha venido realizando conjuntamente con distintas agencias gubernamentales se concentraron en educar a los niños y jóvenes (desplazados y receptores), brindar apoyo a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas, y dar fortalecimiento comunitario a la población desplazada. (ACNUR, 2010)

El área de cobertura de esta oficina se extiende al departamento de Norte de Santander, en especial, Cúcuta y su área metropolitana, la región del Catatumbo y la provincia de Ocaña. (ACNUR, 2010)

El Catatumbo es una de las zonas más afectadas a nivel nacional y departamental por la situación de la violencia y el desplazamiento forzado. Es una zona de expulsión dada la presencia de grupos ilegales, expropiación de territorios, cultivos ilícitos y la confrontación armada. Cúcuta y Ocaña son los municipios receptores de población desplazada. En la frontera con Venezuela, corredor estratégico de acciones delictivas, la zona es especialmente vulnerable. (ACNUR, 2010)

³⁵ Datos correspondientes al año 2009.



Los principales proyectos llevados adelante en el radio de esta oficina tuvieron que ver con la labor de prevención en comunidades en riesgo de desplazamiento. Además, se realizaron tareas tendientes al fortalecimiento de las instituciones del Estado y de los mecanismos de seguimiento y control. También se trabajó en el fortalecimiento organizativo de organizaciones de población desplazada e indígena y de las unidades de Atención y Orientación. Se realizaron campañas de documentación y registro de población desplazada. La organización brindó asistencia jurídica a población desplazada. Se atendieron los pedidos de refugiados y solicitantes de asilo y se realizaron acciones de monitoreo en la frontera. Según datos de ACNUR, se llevaron adelante 65 misiones en terreno en 2008. (ACNUR, 2010)

d. Bucaramanga

En el departamento de Norte de Santander había 72.342 víctimas de delito de desplazamiento forzado hacia finales de 2008. (ACNUR, 2010)

El área que cubre la oficina incluye el área metropolitana de Bucaramanga, la región de Magdalena Medio y el departamento de Santander.

Bucaramanga es la principal receptora de desplazados del noroeste del país con 62.000 personas registradas provenientes especialmente de Arauca, Norte de Santander y el sur de Bolívar. El Magdalena Medio continúa siendo una región expulsora de población desplazada debido a la presencia de grupos ilegales. En el sur de Santander, el municipio del Peñón se encuentra en riesgo de desplazamiento. (ACNUR, 2010)

Los principales proyectos llevados a cabo por la organización *in situ* tuvieron que ver con la prevención y protección de comunidades en riesgo de desplazamiento y



en población desplazada. Asimismo ACNUR ha trabajado en el fortalecimiento organizativo y comunitario de la población desplazada y de los organismos de control. Se han realizado campañas de documentación y registro y se ha dado asesoría jurídica a población desplazada. Información pública y sensibilización frente al desplazamiento forzado. (ACNUR, 2010)

Según datos brindados por ACNUR, en 2008 se han llevado a cabo 217 misiones en terreno. (ACNUR, 2010)

e. Arauca

Según las cifras de Acción Social reproducidas por ACNUR (2010), en septiembre de 2008 existían 86.802 víctimas de desplazamiento forzado registradas como tales. La zona de cobertura de esta oficina está compuesta por los departamentos de Arauca y Boyacá.

Los mencionados departamentos cuentan con un porcentaje importante de población indígena desplazada, cuya situación es crítica. Los indígenas de etnia Hitnu se encuentran en vías de extinción. (ACNUR, 2010)

Las comunidades indígenas desplazadas son las ubicadas en el predio de Los Parreros en Betoyes (Tame), Caño Claro, Iguanitos y Villa Esperanza. La situación de los indígenas es crítica. La organización no detectó fortalecimiento alguno en el tema indígena. Tampoco ha visto avances en lo que hace a la seguridad alimentaria. (ACNUR, 2010)

Los principales proyectos realizados por la oficina de ACNUR en terreno incluyeron el apoyo técnico en la elaboración del Plan Integral Único, la documentación y registro de la población desplazada e indígena de Arauca, Tame, Cuaberá y Saravena.



La Agencia realizó permanentes visitas conjuntas junto con la Defensoría del Pueblo a comunidades en riesgo, trabajó mancomunadamente con la Secretaría Nacional de Pastoral Social en la caracterización de la población desplazada. (ACNUR, 2010)

Según los registros de la organización se llevaron a cabo 142 misiones en terreno en 2008. (ACNUR, 2010)

f. Apartadó

El área de cobertura de la oficina de Apartadó incluye el eje bananero (Apartadó, Chigorodó, Turbo y Carepa), Norte de Urabá, Norte de Chocó y los municipios de Unguía y Arcandí. (ACNUR, 2010). La zona de cobertura se extiende hacia el Bajo Atrato, llegando a los municipios de Carmen del Darién y Riosucio. (ACNUR, 2010)

El desplazamiento en esta área se debe a amenazas a líderes indígenas, reclutamientos forzados, cultivos ilícitos, megaproyectos de infraestructura y rearme de grupos paramilitares. (ACNUR, 2010)

La situación más preocupante se observa en las comunidades indígenas y afrocolombianas del Bajo Atrato.

Los proyectos desarrollados por los oficiales de ACNUR en el área cubierta por la oficina fueron el fortalecimiento a organizaciones de población desplazada, autoridades étnicas indígenas, organizaciones afrocolombianas y de jóvenes; atención psicopedagógica a niños desplazados; misiones de protección a las comunidades en riesgo y a las zonas humanitarias. Además, se llevaron a cabo actividades de monitoreo de la frontera. (ACNUR, 2010)

Según los datos extraídos de la página web de ACNUR, se realizaron 199 misiones en terreno en 2008.



g. Centro

La Oficina Centro cubre los departamentos de Cundinamarca y Tolima. En el área cubierta por esta oficina ocurren dos fenómenos en simultáneo: la expulsión y la recepción de población desplazada. Con respecto al primero, familias desplazadas de Tolima se movilizan a Ibagué, Cundinamarca (Fusagasuga y Soacha) y a la ciudad de Bogotá. Cundinamarca registraba en 2008 un total de 63129 personas desplazadas, y Tolima, 69333. (ACNUR, 2010)

En Cundinamarca, están aumentando los nuevos desplazamientos a causa de amenazas y asesinatos selectivos, afectando las regiones que sí se encuentran ubicadas en o cerca de corredores estratégicos y/o áreas de cultivo ilícito. (ACNUR, 2010)

En Soacha, la organización trabaja en el hogar de paso de desplazados “Casa Betania”, y colabora en el fortalecimiento institucional en políticas públicas. Además, financia consultorios jurídicos y trabaja a la par de la Personería y Defensoría del Pueblo. (ACNUR, 2010)

En Tolima y Cundinamarca, se trabaja en el fortalecimiento institucional en consultorios jurídicos, Personerías, Defensoría del Pueblo y se realizan campañas de Registro y Documentación. (ACNUR, 2010)

De acuerdo con datos de la organización, se proyectaron 186 misiones en terreno para 2008.

h. Quibdó

Hasta noviembre de 2008, se contabilizaban 71.692 víctimas de desplazamiento forzado en el área cubierta por esta oficina. (ACNUR, 2010)



La oficina cubre 26 municipios del Departamento del Chocó y dos del departamento de Antioquía.

En el Chocó, el 86% de la población es afrocolombiana y el 10% es indígena. Esta particular composición demográfica hace que las situaciones de desplazamiento impacten de forma directa sobre estos grupos poblacionales. Las comunidades son altamente vulnerables por la presencia de grupos ilegales, el desarrollo de megaproyectos, la expropiación de territorios y los cultivos ilícitos. (ACNUR, 2010).

Debido a la composición étnico-demográfica de la población y de la situación de vulnerabilidad que los hace más proclives al desplazamiento forzado, uno de los principales proyectos llevados a cabo por esta oficina consiste en el fortalecimiento de las organizaciones étnicas presentes en el territorio. ACNUR también apoya a la Gobernación, a las autoridades locales y a las organizaciones de población desplazada. Además Apoyo para la inclusión de la perspectiva de equidad de género en la política pública departamental y municipal. La Agencia realiza, asimismo, acciones de seguimiento en terreno, contabilizándose 74 sólo en 2008.

i. Pasto

En el departamento de Nariño se contabilizaron 11.020 víctimas de desplazamiento forzado hasta noviembre de 2008. (ACNUR, 2010)

El área cubierta por la oficina de Pasto incluye los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo y Valle.

La población en la zona de actuación de la oficina se ve afectada por variados motivos: en primer lugar, la acentuación de los desplazamientos gota a gota, masivos y transfronterizos, seguido por la expansión de los cultivos ilegales y la crisis



agroalimentaria. La presencia de minas antipersonales en el terreno también es un factor que afecta a los pobladores. Por último, los actores del conflicto armado estigmatizan a los líderes de la población desplazada, generando en ellos un temor fundado de ser atacados. (ACNUR, 2010)

Los principales programas llevados adelante en el territorio tienen que ver con el acompañamiento institucional y comunitario en la formulación de PIU y planes de contingencia. La Agencia efectuó acompañamientos a los pueblos nariñenses, a la población afrodescendiente y a las organizaciones de desplazados. Otro de los proyectos realizados en el territorio fue el fortalecimiento institucional al Ministerio Público y a las instituciones responsables de atender el fenómeno del desplazamiento interno. (ACNUR, 2010)

Se realizaron 117 misiones en terreno en 2008. (ACNUR, 2010)

j. Mocoa

En el Putumayo se contabilizaron 192.450 víctimas del delito de desplazamiento forzado hasta noviembre de 2008, de acuerdo con lo consignado en la página web de ACNUR. (ACNUR, 2010)

El área cubierta por la oficina comprende 13 municipios de Putumayo: haciendo énfasis en Mocoa, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Valle del Guamuez y Puerto Leguízamo.

Putumayo es una de los departamentos más castigados por el desplazamiento, posee una fuerte dinámica de expulsión dada por la presencia de grupos irregulares que obligan a la población a huir por amenazas o por la posibilidad de reclutamientos forzados. Además, se realizan fumigaciones de cultivos ilícitos. (ACNUR, 2010)



Los municipios principales de recepción de la población desplazada son Puerto Asís y Mocoa.

Los principales proyectos desarrollados en el área de cobertura de la oficina fueron el fortalecimiento del proceso de vida, justicia y paz de la Pastoral Social, al proceso de alianza mujeres y a la comunidad indígena Siona. Se colaboró para el fortalecimiento productivo de huertas comunitarias y clubes juveniles del ICBF. Se realizaron proyectos en las escuelas vinculando Escuela, desplazamiento y políticas públicas para la niñez desplazada. También, se trabajó en conjunto con otras instituciones en la actualización e implementación del PIU departamental. (ACNUR, 2010)

Se contabilizaron 74 misiones en terreno en 2008. (ACNUR, 2010)

k. Villavicencio

En Villavicencio se contabilizaron, según registros de la organización, 157.731 víctimas del delito de desplazamiento forzado hasta noviembre de 2008. (ACNUR, 2010)

El área cubierta por la oficina incluye a los departamentos de Meta, Guavire, Vichada, Vaupés y Guainía.

La mayoría de la población en cuatro de los cinco departamentos que cubre la oficina es indígena, siendo preocupante la situación en el departamento de Guavire. Allí dos pueblos, los Nukak Nakuk, y los Guayaberos están en riesgo de extinción como resultado de su desplazamiento interno. (ACNUR, 2010)

Los proyectos llevados a cabo en esta región tienen que ver con el fortalecimiento, ya sea éste de instituciones estatales en zonas de riesgo, el



fortalecimiento del internado de San José del Guaviré, como de mesas municipales y organizaciones de desplazados. También se buscó fortalecer las unidades de atención a la población víctima del flagelo del desplazamiento. (ACNUR, 2010)

Según datos del sitio web de la organización, se realizaron 107 misiones en terreno en 2008. (ACNUR, 2010)

Los objetivos gubernamentales y la respuesta del ACNUR

a. Objetivos gubernamentales de la política pública

Los objetivos de la política pública respecto al desplazamiento interno fueron primeramente enunciados en el Plan Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia de 1998, pero éste, al no ser formulado hasta 2005 quedó rápidamente obsoleto. (Sánchez Mojica, 2007) Un año después, el gobierno elaboró otro documento (llamado Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado) que, sin embargo, no fue reglamentado. Los objetivos, así, sólo estaban implícitos en el texto de la Ley 387, pilar del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Recién en 2005 se firmó el decreto 250 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo objetivo es “establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, que permita la restitución



de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo”.³⁶

Por cuestiones prácticas, y por abarcar el presente trabajo hasta 2008, se procederá a cotejar los objetivos del Plan prefigurados en la ley 387 de 1997 con las acciones que hizo la Organización en terreno.

1. Elaborar diagnósticos de las causas agentes que generen el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio Nacional donde se producen los mayores flujos de población de las zonas receptoras, de las personas y entidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas que ello genere.
2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación a la nueva situación.
4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.
6. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o si reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
7. Brindar atención especial a las mujeres y niños preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias.

³⁶ Véase Gobierno de Colombia, Decreto 205 año 2005. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15909#0>



Cabe realizar aquí una importante aclaración. Los objetivos anteriormente enunciados denotan la existencia de un interés real del gobierno en resolver el problema del desplazamiento. Como se mencionó al inicio de este trabajo, los intereses estatales no se encuentran explicitados en documentos, sino que se deducen de los mismos. En el caso que nos ocupa, es importante mencionar que estos objetivos (que en definitiva, reflejan los intereses del Estado colombiano con respecto al desplazamiento interno) preexisten a la cooperación. Los objetivos inscriptos en el Memorando de Intención nacen de la cooperación.

b. Los Balances de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado

i. Primer balance (1999-2002)

El primer Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado se realizó en el año 2002, tres años después del arribo de la organización a Colombia para el tratamiento al problema del desplazamiento interno, con lo que la lista de recomendaciones era extensa pues la política pública estaba desorganizada.

En el Balance se sugiere ajustar la programación presupuestal a la dimensión de la demanda y a sus proyecciones futuras.

En segundo término se establece la necesidad de contar con una campaña de comunicación dirigida a la población afectada, comunidades receptoras y funcionarios del gobierno involucrados en la atención al desplazamiento interno.

En tercer lugar, y esta es quizás la recomendación más importante, se le propone al Gobierno avanzar hacia un esquema descentralizado de gestión de la política.



En cuarto término, se plantea la necesidad de recuperar la capacidad de promoción de la organización de la población desplazada y generar espacios más amplios de participación e interlocución con las organizaciones que los agrupan.

Seguidamente, se le pide al gobierno que asuma de forma prioritaria la prevención y protección de los derechos de las personas más vulnerables: mujeres, niños, población afrocolombiana e indígenas.

En último lugar, se recomienda la promoción de espacios y misiones humanitarias.

En el período posterior a la presentación del balance por parte de ACNUR, el Gobierno comenzó a actuar en consecuencia siguiendo las recomendaciones que de éste emanaban. En algunos casos, la situación mejoró.

Con relación a la recomendación de ajuste del presupuesto a las demandas, el gobierno aumentó el estipendio y existió un mayor compromiso presupuestal de las entidades estatales (ACNUR, 2003)

En lo referente a la necesidad evidenciada por la organización de contar con campañas de comunicación hacia la población desplazada, el gobierno implementó las unidades de Atención y Orientación, dedicadas a la asistencia humanitaria y a ser puente de comunicación entre las instituciones y la población.

En cuanto a la generación de espacios más amplios de participación, se han propiciado espacios de participación de la población internamente desplazada para que debatan junto a otros actores necesidades de su sector. En relación a la recomendación de asumir un enfoque diferencial de acuerdo con criterios étnicos, de edad y género, no existía dentro de la política pública un enfoque diferencial que



permita dar respuestas adecuadas a la problemática de los grupos más vulnerables de la población desplazada.

Con respecto a la recomendación de promover las misiones humanitarias, las mismas se incrementaron y han propiciado la identificación de factores de riesgo.

ii. Segundo Balance (2002-2004)

El contexto en el que se escribe este Balance de Políticas Públicas para la Atención al Desplazamiento Forzado está dado por la sentencia T-025 del año 2004. La misma da cuenta del Estado de Cosas Inconstitucional en la que se encuentra la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia, con lo que las recomendaciones que aparecen en éste tienen que ver fundamentalmente con las cosas que el gobierno debería hacer para acabar con la situación de inconstitucionalidad a la que la Corte Constitucional hizo referencia en su sentencia. Es importante destacar que fue a raíz de las recomendaciones de ACNUR y de otras organizaciones que la Corte declaró la inconstitucionalidad de la respuesta estatal al desplazamiento.

En primer lugar, se enfatiza la necesidad de que la política de atención al desplazamiento interno se base en un enfoque de derechos. Como bien lo expresa el Balance “se estructure a partir de un enfoque de derechos” (ACNUR, 2004:23) Las obligaciones estatales son “proteger a las personas desplazadas, atenderlas integralmente y restablecer sus derechos” (ACNUR, 2004:24)

En segundo término, equilibrar la aplicación de las normas con la funcionalidad institucional. De acuerdo con lo que expresa ACNUR en el Balance,



“La situación de violación de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas en Colombia y la vulnerabilidad en que éstas se encuentran, pone en evidencia un desequilibrio entre el marco normativo vigente para la prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por el conflicto armado y la efectividad del Estado para lograr convertirlo en una materialización de los derechos de las personas internamente desplazadas.”

(ACNUR, 2004:24)

Tercero, lograr la integralidad de la política (que también fue sugerido en el primer balance) sin afectar el principio de coherencia. El mismo se entiende como:

“i) la correspondencia entre lo propuesto por las políticas públicas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a los objetivos —sentido señalado por la Corte Constitucional—; ii) la no contradicción entre las diferentes respuestas institucionales; y iii) la articulación necesaria para alcanzar soluciones duraderas, objetivo esencial de la política”. (ACNUR, 2004:24)

Con respecto a la recomendación de avanzar en la reparación de los derechos a la población víctima del flagelo, el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 estableció como objetivo de la política la maximización del impacto en la satisfacción de los derechos de la población desplazada.

iii. Tercer Balance (2004 – 2006)



El tercer balance de política pública se realiza en un contexto en donde confluyen tres circunstancias íntimamente ligadas entre sí: a) los diez años de la ley 387, marco institucional de la atención al desplazamiento; b) el esfuerzo estatal en el intento de superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional Colombiana en lo referente a la atención al desplazamiento; c) la participación de autoridades y algunos sectores de la sociedad planteando alternativas a la forma en que se reparan los derechos violados por la migración. (ACNUR, 2007)

En el documento se le propone al gobierno colombiano, en primer lugar, la identificación de los elementos de la política pública que no atienden a las necesidades y derechos de la población afectada por el fenómeno.

En segundo lugar, se hace referencia a la necesidad de darle protección a los desplazados que recurren a la vía judicial para exigir la satisfacción de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

En tercer lugar, se propone instaurar mecanismos de acompañamiento y protección en asentamientos de población desplazada.

Teniendo en cuenta que la fecha de publicación del Informe es 2007, es que se aclara que muchos desarrollos del gobierno se dan luego de 2007 y 2008, fecha de corte temporal de esta investigación.

ACNUR y la facilitación de objetivos estatales

A lo largo del trabajo hemos visto en qué consistieron las actividades de ACNUR desde su llegada a Colombia, ahora es el momento de demostrar cómo la



organización internacional facilitó la consecución de los objetivos del Estado colombiano con respecto al desplazamiento.

Frente al objetivo estatal de “elaborar diagnósticos de las causas agentes que generen el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población de las zonas receptoras, de las personas y entidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas que ello genere” (GOBIERNO DE COLOMBIA, 1998) la respuesta de la Organización ha sido realizar estudios, en colaboración con otras entidades, sobre el desplazamiento en zonas afectadas del país, tal el caso de “La población desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos” del año 2003, y el documento “Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones” conjuntamente desarrollado con la Generalitat Valenciana y CEDHUL del año 2007. Además, como ya se mencionó previamente, la organización realizó visitas en terreno en las áreas en donde posee sus oficinas para interiorizarse de la situación humanitaria y de las necesidades de los desplazados que habitan esas zonas.

Con respecto al objetivo de “diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado”, ACNUR trabajó en la asesoría, como experta, en la formulación de políticas públicas para hacer frente al flagelo del desplazamiento³⁷. La mayor colaboración que presta ACNUR en este sentido es a través de la Unidad Técnica Conjunta.

En el informe mundial correspondiente a Colombia, del año 2004 (ACNUR, 2004), la organización indica que buscó promover mecanismos tendientes a la

³⁷ Ver supra.



protección de los títulos de propiedad de la tierra y así prevenir el desplazamiento producido por la pérdida de la misma.

En 2005, adicionalmente a la colaboración con las instituciones estatales, ACNUR brindó directamente protección a la población desplazada (ACNUR, página web, s.d). La misma se llevó a cabo mediante asesorías legales en centros de apoyo. “Asimismo ACNUR apoyó la Oficina de Registro emitiendo más de 98.300 documentos nacionales de identidad para personas desplazadas dentro del país, operación dirigida especialmente a comunidades indígenas y afrocolombianas”. A través de la constante labor de información pública y protección el ACNUR logró mantener la crisis del desplazamiento interno dentro de las prioridades de la agenda pública, estimulando las instituciones estatales a respuestas más efectivas.

El tercero de los objetivos específicos del gobierno es la “adopción de medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación a la nueva situación” (GOBIERNO DE COLOMBIA, 1998).

De acuerdo con el Balance de Políticas Públicas de ACNUR de 2002 la atención humanitaria de emergencia continúa siendo el componente más desarrollado y consolidado de la política pública. Según el documento se mantuvo y se mejoró la capacidad institucional de respuesta a las situaciones de emergencia, específicamente en el caso de los desplazamientos masivos a través del fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

Otro objetivo de la política pública es el de “crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la



investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados” (GOBIERNO DE COLOMBIA, 1998)

De acuerdo con el Informe Mundial de 2002, en Nariño ACNUR impulsó un proyecto de asistencia legal para desplazados, con el cual se atendió a 150 personas. Además, conjuntamente con la Unidad de desplazados internos de la Defensoría del Pueblo se capacitó a 220 funcionarios de la Defensoría sobre el derecho internacional de los derechos humanos. (ACNUR, 2002:s.p)

En el Informe Mundial de 2003, ACNUR menciona que se proporcionó asistencia legal a cinco mil desplazados, y que a finales de año, 600 casos fueron elevados a las cortes (ACNUR, 2003,s.p)

En 2004, de acuerdo a lo que menciona el Informe Mundial, “El ACNUR fortaleció la respuesta institucional al desplazamiento interno por medio de su apoyo a las oficinas de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo”. (ACNUR, 2004, s.p)

En 2005, la organización proveyó asistencia legal a 5.800 personas desplazadas, según los datos arrojados por el Informe Mundial del año 2005. También, se procedió a la capacitación de estudiantes de la Universidad Nacional para que provean asistencia en cuestiones que afectan a la población desplazada. (ACNUR, 2005, s.p)

En referencia al objetivo de “diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social” (GOBIERNO DE COLOMBIA, 1998), la acción más importante de ACNUR fue el cabildeo para que se incluyan los programas de generación de ingresos (empleo y microcrédito) en los



planes de desarrollo local para los desplazados. “En algunos casos el ACNUR apoyó proyectos piloto en los cuales se aplicaba el método del microcrédito a personas desplazadas, destacando sus responsabilidades y deberes” (ACNUR, 2005, s.p).

De acuerdo con el objetivo gubernamental de “adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o si reubicación en nuevas zonas de asentamiento”, en 2002 ACNUR apuntaló un plan de retorno para 120 comunidades.

Según el Informe Mundial de 2002, “las oficinas locales del ACNUR fomentaron la aplicación de las políticas nacionales sobre desplazados internos y facilitaron el asentamiento local y el retorno de los desplazados internos.” (ACNUR, 2002).

En lo relativo al objetivo de “brindar atención especial a las mujeres y niños preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos” y al objetivo de “garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios”, ACNUR ha venido insistiendo en sus Balances en la necesidad de un enfoque diferencial de la política. La Organización considera que la política pública carece de un enfoque que garantice y de respuesta a las necesidades de estos grupos poblacionales, quienes a su vez son los más perjudicados por el fenómeno.

ACNUR no sólo ha trabajado para lograr la contribución de todos los sectores preocupados con el flagelo del desplazamiento, sino que también ha propiciado la participación de las organizaciones de desplazados.



“El ACNUR promovió la participación comunitaria a varios niveles, como resultado mujeres y hombres desplazados por la violencia se involucraron en primera persona en los procesos de organización y ejecución de pequeños proyectos de protección. Cerca de 100 organizaciones de personas desplazadas recibieron apoyo y pudieron reforzar su capacidad organizativa. Con el aumento de la participación política las organizaciones de personas desplazadas adquirieron mayor poder de negociación a nivel comunitario y defendieron ante las autoridades locales el respeto de sus derechos y el acceso gratuito a los servicios de base.” (ACNUR, 2005: s.p)

Ahora bien, se expresó al inicio del capítulo que se analizaría la contribución de ACNUR al logro de los objetivos estatales en base a dos factores: la efectividad de las acciones en terreno y el nivel de respuesta del Estado a las recomendaciones de la organización.

Dijimos anteriormente que los intereses estatales con respecto al tratamiento de la problemática del desplazamiento interno forzado son preexistentes a la llegada de ACNUR a Colombia. De acuerdo con la teoría institucionalista neoliberal, los intereses del Estado se definen de acuerdo con las condiciones del entorno.

Para la teoría neoliberal, la convergencia de intereses entre las partes cooperantes es necesaria para que la cooperación sea efectiva (Salomón, 2008). En el caso que nos ocupa, los objetivos estatales no se vieron alcanzados en su totalidad, persistiendo importantes fallas, por la escasa coordinación entre las distintas agencias estatales involucradas en el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Al carecer de coordinación *ab intra* del Estado colombiano, no se logra



una concurrencia lineal de intereses de las agencias estatales que participan en el Sistema.

Cabe mencionar que ACNUR “forma parte de una respuesta colectiva al desplazamiento interno”, tal como lo expresa la propia organización en su documento “Programas y estrategias para 2008-2009” y que el problema del desplazamiento, por sus características de imperativo humanitario, requiere un tratamiento conjunto y la participación de numerosas organizaciones para su tratamiento.

Otra cuestión a tener en cuenta es que las políticas nacionales tienen pocos años de creación y menos de ejecución, con lo cual los resultados no son tan visibles en el corto plazo. En este contexto se debe leer la sentencia t-025 de 2004 de la Corte Constitucional colombiana. El tribunal remarcó las fallas en coordinación que existen entre las diferentes agencias estatales y criticó la falta de un enfoque diferencial por etnia y género.



Conclusión

ACNUR arribó a Colombia tras el pedido de la administración del entonces presidente Andrés Pastrana, para trabajar mancomunadamente para brindar soluciones al problema del desplazamiento forzado.

El gobierno colombiano había delineado la ley 387, pilar del sistema de protección, pero existían problemas graves de coordinación entre las instituciones de la órbita estatal, como así también presupuestales.

El compromiso de ACNUR con el gobierno colombiano se hizo manifiesto en el memorando de intención firmado en 1998. La labor de la Organización se inició con la instalación de una oficina en la ciudad capital, Bogotá. Actualmente, hay doce oficinas en terreno.

La acción de ACNUR en Colombia tiene que ver con la protección, que se ve en tres actividades: el asesoramiento para formular políticas e instrumentos normativos, contribuir en los procesos de retorno y reasentamiento y puesta en marcha de acciones que permitan atender eficazmente a la población desplazada.

De manera que el trabajo de ACNUR en Colombia responden a un modelo de gestión, siendo sus instrumentos la construcción de capacidades y resolución de problemas, la interpretación de reglas y la asistencia técnica o financiera.

A lo largo de este capítulo se analizaron las actividades de la organización en terreno y las recomendaciones presentes en los Balances de atención a la población desplazada para dar respuesta a los dos objetivos de este capítulo: analizar las actividades de ACNUR en Colombia y analizar el impacto de su accionar en relación a los desplazados.



Se vio que la Cooperación entre el gobierno y ACNUR ha sido efectiva, si se considera que ésta contribuyó al logro de objetivos estatales mediante sus acciones en terreno y mediante el nivel de respuesta del Estado a las recomendaciones emanadas de los Balances de Política Pública.



Conclusiones Generales

El desplazamiento forzado es un fenómeno que atraviesa la historia de Colombia. Presente desde la época de la Conquista, ha ido variando de acuerdo con las circunstancias históricas.

A medida que transcurre el tiempo, las causas del desplazamiento varían de acuerdo a las condiciones del entorno y a las acciones que llevan adelante los actores involucrados en consonancia con sus intereses.

La utilización del desplazamiento como una estrategia de combate y como instrumento de acumulación económica es la de mayor tradición histórica, coincidentemente con dos problemas estructurales en Colombia como lo son el conflicto en torno a la propiedad de la tierra y el conflicto por el territorio.

Los éxodos internos están vinculados mayoritariamente a la violencia que salpica las hojas de la historia colombiana, pero no en su totalidad, ya que existen otras razones que llevan a la gente a desplazarse, como lo son las grandes obras de infraestructura o las fumigaciones de cultivos ilícitos.

El desplazamiento por la violencia, aquel que se da en el contexto de la lucha armada, ha experimentado un viraje en cuanto a su utilidad, pasando de ser una estrategia temporal de los grupos armados a una parte esencial de la estrategia de control político-militar de los mismos.

Existen en la actualidad diferentes tipos de desplazamiento: temporales, organizados, masivos, individuales, que conllevan pérdida de derechos y de inserción social para la población que los sufre.



El desplazamiento interno forzado era visto como una consecuencia del conflicto existente en Colombia. Luego, esa percepción se modificó, pasando a tener una identidad propia. El cambio tuvo que ver con las visitas en terreno efectuadas por los Representantes del Secretario General de Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno.

La magnitud del desplazamiento interno forzado y la delicada situación en la que se encontraban sus víctimas, más la visita en terreno de los Representantes del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno y el informe publicado por la Conferencia Episcopal Colombiana advirtieron la falta de coordinación entre las instituciones y la necesidad de financiamiento internacional para dar respuesta al fenómeno. Las observaciones de las citadas entidades hicieron que el Gobierno admita la existencia de la problemática y conduzca los primeros esfuerzos para dar respuesta al fenómeno.

En 1997, el gobierno colombiano sanciona la ley 387, pilar del sistema de protección de los desplazados internos, y pionera en el mundo. La misma marca la responsabilidad del Estado en cuanto a formulación de políticas y adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado. Ese mismo año, el gobierno solicitó la colaboración de ACNUR para que le brinde asesoría técnica en cuanto al tratamiento del problema. Las motivaciones que llevaron a que el Estado tome la determinación de solicitar la presencia de ACNUR en terreno tuvieron que ver con la necesidad de mejorar la coordinación, la información y obtener financiamiento para dar respuesta al flagelo.

Así, tras la firma de un memorando de intención la organización comienza sus actividades en terreno. El trabajo de ACNUR en Colombia se encolumna dentro de una



estrategia de protección tendiente a reforzar las instituciones y las capacidades nacionales, tal como figura en el texto del memorando de intención firmado con el gobierno. El tipo de cooperación internacional que presta, por ende, es de tipo técnica y financiera. La ayuda brindada por la organización en Colombia responde a un modelo de gestión, en donde la organización actúa a la par de las instituciones del Estado. Cabe destacar, sin embargo, que la organización no viene a reemplazar al Estado en su tarea de atender a la población víctima del desplazamiento, sino que fortalece las instituciones estatales que tratan este problema.

En este trabajo final de graduación se ha visto que la cooperación técnico – financiera provista por ACNUR ha mejorado sustancialmente la asistencia y protección a la población desplazada. Gracias a los esfuerzos de la organización y de otras instituciones cooperantes el gobierno colombiano identificó el problema del desplazamiento y comenzó a ocuparse en forma activa de éste.

Ahora bien, la pregunta inicial que guió esta investigación fue si una organización internacional facilita la consecución de objetivos estatales. Estos últimos se encuentran prefigurados en el texto de la Ley 387, pilar del sistema de protección, lo cual indica que el Estado había definido sus intereses antes de la cooperación. Lo anteriormente mencionado deja entrever que la solicitud de cooperación internacional realizada por Colombia a ACNUR suponía que el accionar de la organización contribuiría a cumplirlos.

Las acciones llevadas a cabo en terreno por la organización, presente en territorio en doce oficinas, tuvieron que ver con la asistencia legal, campañas de documentación y registro de la población víctima del flagelo, actividades de prevención



del desplazamiento, fortalecimiento institucional tanto a estamentos gubernamentales como a organizaciones de desplazados y en algunos casos, financiación de proyectos.

Luego de proceder al análisis de las actividades de ACNUR *in situ* y las recomendaciones emanadas por la organización en los Balances de Política Pública de Atención a la Población Desplazada, se vio que la organización ha contribuido al logro de objetivos estatales, aunque no en su totalidad.

Las razones por las que la cooperación técnica brindada por ACNUR no ha contribuido en su totalidad a los logros de los objetivos del Estado se debe a una multiplicidad de causas entre las que se destacan la escasa coordinación entre las agencias estatales involucradas en la solución del problema del desplazamiento y la necesidad de implementación de un enfoque diferencial de la política. La descoordinación impide una total linealidad de intereses y objetivos entre cooperantes. Hasta tanto no se trabaje en pos de lograr la coordinación *ab intra* de las instituciones del Estado, los avances serán lentos. Asimismo, la carencia de una gestión diferencial de la política, atendiendo a criterios de etnia, edad y género, impide que la política se direcciona hacia los grupos más vulnerables.

La organización en sus Balances de atención a la población desplazada dejó claro que es necesario que el presupuesto destinado al tratamiento de la problemática se adapte a la dimensión de la demandada y a sus proyecciones futuras.

La preocupante situación de desplazamiento le plantea retos al gobierno colombiano. El conflicto armado interno tiene multiplicidad de actores con diversos intereses y mecanismos de acción. Esto hace que el desplazamiento sea un problema difícil de controlar por parte del Estado, con el consiguiente perjuicio para la cooperación internacional para reducirlo y/o mitigar sus efectos. La cooperación debe



ser una ayuda para lograr la consecución de objetivos gubernamentales, pero no se debe ver como la sola responsabilidad de los actores internacionales. El compromiso gubernamental debe estar presente en esfuerzos tendientes al logro de la aplicación efectiva de las recomendaciones de la organización.



Bibliografía consultada

Acevedo Valencia, J. (2008) “Algunos apuntes sobre la participación de la población desplazada en la ciudad de Medellín” *Revista F@ro n° 7*[Versión Electrónica]

ACNUR - GOBIERNO DE COLOMBIA (1998, 28 enero). Memorando de Intención entre ACNUR y el Gobierno de Colombia en lo que hace al tratamiento a la población desplazada por la violencia. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1530.pdf>

ACNUR (2007a, 27 febrero) Reunión Consultiva oficiosa. La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR. Recuperado el 30 de agosto de 2011 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7694.pdf>

ACNUR (2007b) Mapa administrativo de Colombia. Recuperado el 10 de agosto de 2011 de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=pais/docs/2780>

ACNUR (2007c) Situación de Colombia. Recuperado el 10 de agosto de 2011 de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7069>

ACNUR (2008) “ UNHCR Colombia - Best Practices in a Global Context” Recuperado el 2 de septiembre de 2011 de http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Protection/UNHCR_Colombia%20Best%20Practices%20-%20Global%20Edition_2008.pdf

ACNUR (2010) Mapa interactivo de oficinas de ACNUR en Colombia. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/mapa-interactivo/



ACNUR (s.f) “Informe Mundial 2002 Colombia”. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1678

ACNUR (s.f) “Informe Mundial 2003 Colombia”. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=2752

ACNUR (s.f) “Informe Mundial 2004 Colombia”. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=3963

ACNUR. (s.f) “Informe Mundial 2005 Colombia”. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=5295

ACNUR (s.f) “La situación en Colombia” En: Informe Mundial 2006. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5579>

ACNUR “La situación en Colombia” En: Informe Mundial 2007 Recuperado el 3 de noviembre de 2011 de www.acnur.org/biblioteca/pdf/7069.pdf?view=1

ACNUR (2009) “Programas y Estrategias del ACNUR en 2008-2009” Recuperado el 10 de noviembre de 2011 de http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=7754

Aguilar Gutierrez, A. (2008) en Revista Eleutheria, Universidad Francisco Marroquín. [en línea] Recuperado el 11 de septiembre de 2010 de http://www.eleutheria.ufm.edu/Articulos/080326_Capitulo_III_Tesis_Aguilar_Gutierrez.htm

Arango Domínguez, A. M. (2007) “Diez años de desplazamiento forzoso en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos” Recuperado el 3 de noviembre de 2011 de http://www.colombiassh.org/reh/IMG/pdf_C_DOCUME_1_OCHA_LOCALS_1_Temp_plugtmp-59_plugin-1_arangoDesplazamiento.pdf



Barnett, M. (2004). The Best of Times, the Worst of Times: The Evolution of Humanitarianism and the UNHCR. *Reunión anual de la International Studies Association*. Pp. 1-62 Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/3/2/1/pages73212/p73212-1.php

CIA World Factbook (2011) Colombia. Recuperado el 26 de agosto de 2011 de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>

CODHES (2008, 22 mayo) “Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua”. Recuperado el 8 de septiembre de 2011 de http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (1998) “Extractos de los Informes de los Mecanismos Temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – Colombia”. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1694.pdf>

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (1998) “Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos Sr. Francis M. Deng”. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1544.pdf>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (1999) “Informe del Representante sobre los desplazados internos: Misión enviada a Colombia. Adición 1” En: “Extractos de los Informes de los Mecanismos Temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – Colombia”. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1695.pdf>



Conferencia Episcopal de Colombia, CODHES. (2006) “Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005”. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4046>

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2007, 14 diciembre) “Resolución 6/32. Mandato del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de desplazados internos”. [en línea] Recuperado el 12 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6229.pdf>

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2007, 14 diciembre) “Resolución 6/32. Mandato del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de desplazados internos”. [en línea] Recuperado el 12 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6229.pdf>

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1999, 25 enero). *Informe del Representante del Secretario General sobre derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2010, de Informe del Representante del Secretario General sobre derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4059.pdf>

Deng, F (s.f) *The Global Challenge of Internal Displacement*. [en línea] Washington University Journal of Law & Policy. Volumen 5. Pp 141 – 159 Recuperado el 1 de octubre de 2010 de <http://law.wustl.edu/journal/5/p141%20Deng.pdf>

Deng, F. y McNamara, D. Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI. *Revista Migraciones Forzadas, Número 10*. pp 13-14. [Versión electrónica]



Eschenbächer, J. (2007) Nuevo mecanismo informal para controlar la aplicación por parte de los gobiernos de las recomendaciones de la ONU sobre población desplazada. *Revista Migraciones Forzadas, Número 27. p77-77 [Versión Electrónica]*

Finnemore, M.y Sikkink, K. (1998) International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization 52, 887-917.*

Forero, E. (2003, 22 septiembre) Desplazamiento Interno Forzado en Colombia. Documento preparado para la Conferencia “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future”, organizado en Washington (EE.UU) por Kellogg Institute, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz. Washington DC. [en línea] Recuperado el 9 de septiembre de 2010 de http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf

GOBIERNO DE COLOMBIA. (1995, 13 septiembre) Departamento de Planeación. “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – Documento CONPES 2804”. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de http://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/conpes/conpes_dnp_2804_1995.html

GOBIERNO DE COLOMBIA (2005, 7 febrero) Decreto 250 – Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”Recuperado el 9 de noviembre de 2011 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15909#0>



GOBIERNO DE COLOMBIA. (2005, 28 noviembre) Departamento de Planeación. “Metas y Priorización de recursos presupuestales para atender a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia – Documento CONPES 3400”. Recuperado el 2 de noviembre de 2011 de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=us8Vi5uj8E%3d&tabid=1080>

GOBIERNO DE COLOMBIA – Acción Social (2007, marzo) “Manual de acceso a la Cooperación Internacional” Recuperado el 24 de octubre de 2011 de http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1944_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperaci%C3%B3n.pdf

GOBIERNO DE COLOMBIA (2010, 1 de julio) “Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional Sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004” Recuperado el 4 de noviembre de 2011 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2813.pdf>

Gonzalez Bustelo, M. “Desterrados. El desplazamiento forzado en Colombia”. Revista Convergencia. Enero-Abril, año 9 número 27 [en línea]. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública Toluca – México. Pp.41-78. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/105/10502702.pdf>

Jiménez González, C. (2003) Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. Revista Polis. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa. 2 (3), 115-147. [*Versión Electrónica*]

Kālin, W. (2008) “Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations”. Estados Unidos: Universidad de Georgetown - Escuela de Leyes [en línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de



http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/spring_guiding_principles/spring_guiding_principles.pdf

Keohane, R.O (1978) “The international energy agency: state influence and transgovernmental politics” [Versión Electrónica] *International Organization*: 32. Pp. 929 - 951

Keohane, R. O. (1998) “International Institutions: Can Interdependence Work?”, [Versión Electrónica] *Foreign Policy*, 110.

Keohane, R.O., Macedo, S y Moravcsik, A. (2009) “Democracy-Enhancing Multilateralism”. *International Organization*, Invierno 2009. pp 1-31

Loughna, S. (1998, abril) *Colombia: la búsqueda de paz en medio del conflicto*. Revista Migraciones Forzadas n° 1. Pp 15-16 [Versión electrónica]

NINVUS (s.d). “Proceso de Investigación” [en línea] Recuperado el 3 de septiembre de 2010 de <http://www.learn.ninvus.cl/ProyectodeInvestigacin.htm>

Ozden, M. (s.f) “*Los Desplazados Internos - Situación actual en lo que se refiere a los derechos de los desplazados internos y de los Principios Rectores adoptados en este sentido por la ONU*” [en línea], Ginebra, CETIM, Editions du CETIM. Recuperado de <http://www.cetim.ch/es/documents/bro5-deplaces-A4-es.pdf>

Pécaut, D. “*La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social: a propósito de los desplazados en Colombia*”. Ponencia presentada en el Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia”, organizado por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) Italia. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5151.pdf>



Pizarro Carcaré, N. “El Desplazamiento Humano en Colombia ¿Disminuye o aumenta?
Recuperado el 11 de septiembre de 2011 de
http://www.observatori.org/documents/Desplazamiento_humano_en_Colombia.pdf

Ronghua, W. y Hanxi, C. (2008) International Institutions and the Chinese Red Cross
Legislation. Chinese Journal of International Politics (2008) 2 (1). Pp. 73-108.
Recuperado el 10 de septiembre de 2011 de
<http://cjjp.oxfordjournals.org/content/2/1/73.full.pdf+html>

Sánchez Mojica, B. E. (2007) “*El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en
Colombia*” Universidad Carlos III. Getafe. España. Recuperado el 24 de abril de 2011
de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/5216/1/tesis_sanchez_mojica.pdf

Salomón, M. *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI*.
[en línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de
http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

Trindade Viana, Manuela. (2009) Cooperación Internacional y Desplazamiento Interno
en Colombia: Desafíos a la Mayor Crisis Humanitaria de América del Sur. *Revista
Internacional de Derechos Humanos SUR n°6*. Pp. 139-161. Recuperado el 6 de agosto
de 2011 de
http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/28080/cooperacion_internacional_desplazamiento_viana.pdf?sequence=6

Unidad Técnica Conjunta (2010, 26 abril) Guía Técnica para la formulación del Plan
Integral Único. Documento de trabajo. Recuperado el 6 de septiembre de 2011 de
http://www.vertice.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4_J1cU5AzQw%3D&tabid=129&mid=572



Zafra Roldán, G. “Los desplazados internos por la violencia. Un problema fundamental en Colombia”. [en línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de <http://www.oas.org/juridico/Spanish/zafra.html>