

3-2004

Operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en la ciudad de Bogotá D.C. 1999 - 2002

Rafael Alberto Zambrano Vanegas
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/trabajo_social



Part of the [Social Work Commons](#)

Citación recomendada

Zambrano Vanegas, R. A. (2004). Operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en la ciudad de Bogotá D.C. 1999 - 2002. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/trabajo_social/151

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Departamento de Estudios Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Trabajo Social by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA
POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTÀ D.C. 1999-2002**

RAFAEL ALBERTO ZAMBRANO VANEGAS

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
LINEA DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÀ D.C.
2004**

**OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA
POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTÀ D.C. 1999-2002**

RAFAEL ALBERTO ZAMBRANO VANEGAS

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar el título de
Trabajador Social**

Asesora

ESPERANZA MUÑOZ WILCHES

Trabajadora Social, Magíster en Estudios Políticos.

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

LINEA DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

BOGOTÀ D.C.

2004

NOTA DE ACEPTACIÓN

ROSA MARGARITA VARGAS DE ROA
Decana Facultad de Trabajo Social

HELENA GONZALEZ GOMEZ
Jurado

PATRICIA URIBE DIAZ
Jurado

Bogotá D.C, Marzo de 2004.

ADVERTENCIA:

La Universidad De La Salle no se hace responsable de las ideas expuestas por el
Graduando.

DEDICATORIA

A mi Madre, Ligia Vanegas de Sánchez, a quien le debo la vida,

A mi Familia, a la cual estimo en el alma,

*A las mujeres, hombres, niñas y niños desplazados por la violencia en
Colombia,*

*A los y las Docentes Clara Inés Torres, Maria Lucy Gutiérrez, Eduardo
Galeano, Oscar Ordóñez, Alberto Gómez Cruz, Edgar Malagòn Bello,
Cecilia Rodríguez Rengifo, Martha Rocío Velasco, Victoria Venegas de
Zárate, Martha Lucia Uribe, Concepción Huertas, Esperanza Muñoz y
Patricia Uribe,*

A Ana Lucia y Guy Hallman por su acompañamiento desde el exterior,

*A John Arango, Moisés Díaz, Orlando García, Diana Paola Amaya, Bonnie
Velásquez, Diana Calderón, Alejandro Rodríguez,*

*Y a mis compañeros de la Organización Colombiana de Estudiantes de
Trabajo Social y de la Organización de Estudiantes de Trabajo Social de
la Universidad De La Salle.*

AGRADECIMIENTOS

A la Doctora Rosa Margarita Vargas de Roa, Decana de la Facultad de Trabajo Social, que con su continua colaboración hizo posible la realización exitosa de ésta investigación.

A la Doctora Esperanza Muñoz Wilches, que con su asesoría y apoyo profesional la investigación se desarrolló exitosamente.

A las Doctoras Clara Inés Torres Méndez, Ana Clara Zapata González y Maria Lucy Gutiérrez por su acompañamiento, asesoría y motivación en el proceso investigativo.

A los directivos de las Instituciones integrantes del Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada de Bogotá: A la Doctora Cecilia Restrepo de la Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada –UAID-, a la Trabajadora Social Graciela González del ICBF-Regional Bogotá, al Doctor Andrés Botero Arbelàez, Gerente de Inclusión Social del DABS, al Doctor Fabián González de la Secretaría de Educación Distrital, al Doctor Francisco Restrepo del Fondo Nacional de Vivienda, al Concejal Ángel Cabrera Báez; y a los directivos y profesionales de Organismos Internacionales: a Cybèle Hauptert, de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al

Doctor Edgar Forero, de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR- y a la Trabajadora Social Maribel Monroy de la Cruz Roja Colombiana, por sus aportes a la investigación.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Identificación Del Problema

1.2. Descripción Del Problema

1.3. Antecedentes Del Problema

1.4. Delimitación Y Formulación Del Problema

1.5. Justificación

1.6. Objetivos

1.6.1 General

1.6.2. Específicos

2. CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

2.1. Marco Conceptual

2.2. Marco Legal

2.3. Marco Institucional

3. CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO

3.1. Metodología

3.2. Tipo de Estudio

3.3. Interés de Conocimiento

3.4. Instituciones Sujeto de la Investigación

3.4.1. Criterios de Selección Institucionales

3.4.2. Criterios de Selección de Fuentes Primarias

3.5. Técnicas e Instrumentos

3.6. Plan De Análisis De La Información

3.6.1. Unidades de Análisis

3.6.2. Categorías de Análisis

4. CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÁ D.C. 1999-2003.

4.1. Análisis de la Revisión Bibliográfica y Documental de la Investigación.

4.2. Conocimiento Y Sensibilización sobre el Tema del Desplazamiento Forzado en las Instituciones del Nivel Distrital.

4.2.1. Percepción de Organismos Internacionales sobre la Operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada en Bogotá 1999-2002.

4.3. Coordinación Interinstitucional.

4.3.1. Papel de la Red de Solidaridad Social en la Operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada en Bogotá.

4.4. Programas Especiales para la Población Desplazada.

4.5. Cobertura De Servicios.

5. CONCLUSIONES

6. RECOMENDACIONES

7. BIBLIOGRAFÍA

8. ANEXOS

ANEXO 1. Revisión Bibliográfica sobre la Investigación

ANEXO 2. Revisión Documental sobre la Investigación

ANEXO 3. Instrumentos de la Investigación

ANEXO 4. Recomendaciones para Colombia 2003 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ANEXO 5. Legislación Vigente sobre Atención a la Población Desplazada en la Ciudad de Bogotá.

ANEXO 6. Cuadros del Problema de Investigación.

9. ABSTRAC

LISTA DE CUADROS Y GRÀFICOS

- CUADRO 1. POBLACION DESPLAZADA 1985-1997.
- CUADRO 2. PRESUNTOS RESPONSABLES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.
- CUADRO 3. PERSONAS DESPLAZADAS EN DIEZ PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DE ORIGEN Y DESTINO.
- CUADRO 4. DEPARTAMENTOS EXPULSORES Y PORCENTAJES DE POBLACION 1999.
- CUADRO 5. SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACION DESPLAZADA UBICADA EN BOGOTA.
- CUADRO 6. NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO VINCULADO AL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTA 1999.
- CUADRO 7. POBLACION DESPLAZADA ASENTADA EN LA CIUDAD DE BOGOTA POR LOCALIDADES EN 1999.
- CUADRO 8. CONOCIMIENTO Y SENSIBILIZACIÒN SOBRE EL TEMA EN INSTITUCIONES.
- CUADRO 9. EVENTOS DE CAPACITACIÒN DESARROLLADOS EN LAS INSTITUCIONES
- CUADRO 10. EJES TEMÀTICOS DESARROLLADOS EN LAS INSTITUCIONES
- CUADRO 11. COORDINACIÒN INTERINSTITUCIONAL EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO Y REUBICACIÒN.
- CUADRO 12. COORDINACIÒN INTERINSTITUCIONAL EN PROCESOS DE ESTABILIZACIÒN SOCIOECONÒMICA.
- CUADRO 13. INSTITUCIONES QUE TRABAJAN COORDINADAMENTE EN BOGOTÀ.

- CUADRO 14. ESTRATEGIAS UTILIZADAS POR LAS INSTITUCIONES
- CUADRO 15. PROGRAMAS ESPECIALES CREADOS PARA NIÑOS, NIÑAS Y MUJERES DESPLAZADAS
- CUADRO 16. AMPLIACIÓN DE CUPOS NUEVOS EN PROGRAMAS REGULARES EXISTENTES.
- CUADRO 17. ACCIONES CONJUNTAS DESARROLLADAS POR LAS INSTITUCIONES
- CUADRO 18. COBERTURAS OFRECIDAS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÀ POR LAS INSTITUCIONES 1999-2003.
- CUADRO 19. CUPOS PREVISTOS PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÀ.
- CUADRO 20. AMPLIACIÓN DE CUPOS EN PROGRAMAS EXISTENTES
- CUADRO 21. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 1999
- CUADRO 22. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 2000.
- CUADRO 23. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 2001.
- CUADRO 24. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 2002.

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO 1. REVISION BIBLIOGRAFICA SOBRE LA INVESTIGACION
- ANEXO 2. REVISION DOCUMENTAL SOBRE LA INVESTIGACION
- ANEXO 3. INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.
- ANEXO 4. RECOMENDACIONES PARA COLOMBIA 2003, INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA.
- ANEXO 5. LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTÀ.
- ANEXO 6. CUADROS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

INTRODUCCIÓN

La Ley 387 de 1997 define como desplazado a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia y las actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o su libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. El desplazamiento forzado de personas constituye uno de los principales problemas sociales que enfrenta la sociedad colombiana en la actualidad, debido a la intensificación y degradación del Conflicto Armado Interno

Históricamente Colombia ha sufrido las consecuencias sociales de conflictos armados, desde la Guerra de los Mil Días, La Violencia Bipartidista y el Conflicto Armado actual; lo cual ha contribuido a la transformación económica, política, demográfica y social del país.

Durante la última década y en especial en los últimos cinco años las dimensiones del conflicto armado se han incrementado, afectando la situación de los Derechos Humanos en el país y agravando la vulnerabilidad de la población civil, expuesta a la crueldad creciente de los métodos de combate utilizados por los grupos armados ilegales, métodos que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario, entre ellos: los homicidios, masacres, amenazas de muerte, ataques a la población civil, actos de terrorismo y, el que agudiza la crisis humanitaria de la población afectada por el conflicto armado: el Desplazamiento Forzado.

Frente a las consecuencias de este problema, a partir de 1995 el Estado Colombiano desarrolló un marco institucional y de políticas dirigidas a prevenir la

situación del desplazamiento de población y facilitar el retorno voluntario a sus lugares de origen.

En este sentido, la atención a esta población se ha venido desarrollando a través de la *Unidad de Atención Integral a Población Desplazada*, espacio que congrega a la Personería Distrital, la Red de Solidaridad Social y la representación de la Alcaldía Mayor, en un esquema que ha querido dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley 387 de 1997. Dicha atención se ha brindado con múltiples limitaciones ya que, en general, los recursos disponibles sólo permiten cubrir de manera precaria los principales ejes de salud y educación, contemplados en los parámetros de la Ayuda Humanitaria de Emergencia.

Sin embargo, a pesar de la legislación vigente y de la Política Pública establecida en la Ley 387 de 1997 y en sus decretos reglamentarios, algunos organismos internacionales, preocupados por la crisis humanitaria derivada del conflicto armado en Colombia, formularon en 1999 recomendaciones al Estado Colombiano para la prevención y atención integral de las familias en condición de desplazamiento forzado y de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.

Organismos como la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA* y la *Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, recomendaron al Gobierno Nacional y a la Administración Distrital acciones coordinadas interinstitucionalmente para la atención integral, apoyo psicosocial, capacitación y registro de la población desplazada, programas especiales y ampliación de la cobertura de los servicios sociales prestados por el Estado para esta población. Sin embargo, después de haberse formulado estas recomendaciones para Colombia en 1999, hoy en día no se observan resultados

satisfactorios que den cuenta de procesos de atención integral, estabilización y consolidación socioeconómica de las personas afectadas por esta situación que llegan a la ciudad de Bogotá.

Ante esta situación, la investigación pretende dar a conocer la operacionalización de la Política Pública de Atención a la población desplazada desarrollada en el Distrito Capital, a partir de las recomendaciones elaboradas en 1999 por los organismos internacionales para la atención integral de dicha población en la ciudad de Bogotá, con el propósito de contribuir a la intervención del problema, brindar conocimientos sobre el problema del desplazamiento forzado y sus consecuencias en ciudades como Bogotá, y aportar algunas recomendaciones, sugerencias y alternativas de solución al Gobierno Nacional y Distrital y a la Sociedad Civil, para avanzar en el análisis y desarrollo de la Política de Atención Integral a la Población Desplazada.

El documento está estructurado en cinco capítulos:

El Primer capítulo contiene la identificación, descripción, antecedentes y formulación del problema de investigación, la justificación y los objetivos del proyecto.

El Segundo capítulo desarrolla el marco teórico sustentado en la Política Pública y el Desplazamiento Forzado en Colombia, y el marco legal e institucional que normatiza dicha política.

El Tercer capítulo establece el diseño metodológico de la investigación con el tipo de estudio, interés, instituciones sujeto, técnicas, instrumentos y categorización de la información.

El Cuarto capítulo analiza los resultados de la investigación: los resultados de la revisión bibliográfica y documental que demuestra la ausencia de estudios y de investigaciones sobre la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada, el nivel de conocimiento y sensibilización sobre el problema del desplazamiento forzado que tienen las instituciones encargadas de atender a la población víctima de esta situación en Bogotá, así como un análisis de la percepción que tienen algunos organismos internacionales sobre el desarrollo de ésta política en el Distrito Capital; la coordinación interinstitucional, los programas especiales ofrecidos por las instituciones a esta población en los sectores de educación, bienestar social y vivienda y la cobertura de los servicios ofrecidos a esta población, específicamente a niños, niñas y mujeres en situación de desplazamiento forzado.

Finalmente, el Quinto y último capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones de la investigación, relativas a los principales avances y limitaciones, así como los desafíos más importantes de la política pública de atención a la población desplazada hacia el futuro en la ciudad de Bogotá.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Desplazamiento Forzado es una de las graves consecuencias del conflicto armado interno que padece Colombia. Consiste en el abandono del lugar de residencia de personas, en general no militantes de los grupos armados en contienda, que se ven obligadas a dejar atrás su sitio de residencia habitual, sus circunstancias de vida tradicionales y de entorno social y comunitario producto de amenazas, rumores, coacciones, actos violentos en general o la inminencia de estos¹.

En la última década el desplazamiento forzado ha adquirido dimensiones cada vez mayores en relación con la violencia política que azotó al país en los años cincuenta.

Cuadro No.1. POBLACIÓN DESPLAZADA 1985-1997.

AÑOS	CANTIDAD
1985-1994	586.261
1994-1995	89.510
1996	181.000
1997	250.000
TOTAL 1985-1997	1.106.781

Fuente: CODHES, Conferencia Episcopal Colombiana.

¹ ARIAS M. Fernando Jiovani. El Desplazamiento Forzado en Colombia. En: Revista Palimpsesto No..2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.

Aunque el Desplazamiento Forzado ha estado presente en la historia de Colombia, dos oleadas de migraciones forzadas internas han precedido al actual desplazamiento involuntario hacia las ciudades: durante la Guerra de los Mil Días y en el periodo conocido como La Violencia Política².

Estos momentos coyunturales de nuestra historia, han tenido consecuencias políticas, sociales y demográficas que, conjuntamente con los cambios económicos y la búsqueda de mejores condiciones de vida explica la radical transformación de la estructura y el asentamiento de la población durante la segunda mitad del siglo pasado: hace medio siglo el 70% de la población vivía en el campo, hoy sólo el 30% continua allí³.

En las dos últimas décadas el desplazamiento forzado ha estado ligado a la intensificación del conflicto armado interno siendo involucrada directamente la población civil, lo cual implica una violación de los derechos fundamentales. Las personas se ven obligadas a dejar sus hogares y enfrentan el desarraigo, la ruptura en su estructura familiar y social, la pérdida de su identidad, de su trabajo y de su entorno sociocultural.

Los presuntos responsables de esta situación son en primer lugar los grupos paramilitares y en segundo lugar los grupos guerrilleros, como se puede observar en el cuadro No. 2 donde la presencia de grupos paramilitares registra una participación del 42% y la guerrilla con un 35%, sumando los dos un 77% de las fuerzas en conflicto.

² CARVAJAL Nohora y CEBALLOS Marcela. El Desplazamiento como Dinámica del Conflicto Armado Interno. En: Revista Palimpsesto No. 2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.

³ OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONOMICA –OCSE- No.12. El Desplazamiento Forzado Interno en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas –CID. Bogotá. 2002.

Cuadro 2. PRESUNTOS RESPONSABLES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.

ACTOR	1996	1999	2000
Paramilitares	33.0	49.0	42.0
Otros	15.0	2.0	4.0
Milicias Urbanas	6.0		
Fuerzas Militares	14.0	4.0	5.0
Guerrilla	29.0	28.0	35.0
Desconocidos		16.0	14.0
Narcotraficantes	1.0		
Policía	2.0	1.0	

Fuente: Observatorio de Coyuntura Socioeconómica OCSE- Universidad Nacional.

Ante la magnitud de esta situación, sólo hasta 1995 la Conferencia Episcopal Colombiana fue una de las primeras instituciones en estudiar esta problemática. En su investigación **Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia**⁴ refleja que la población desplazada por el conflicto armado es un grupo creciente en el país, que, sumados a partir de 1985 sobrepasa el millón de personas. Según la investigación, hubo unas 586.261 personas desplazadas que integraban 108.301 hogares entre 1985 y 1994. Para el CODHES⁵ el número de personas desplazadas ascendió a 89.906 en 1995 y en 1996 el número aumentó en 181.000.

Por su parte el investigador Diego Pérez estimó que, a partir de la información regional, el número de desplazados llegó a los 250.000 en 1997 (Ver Cuadro 1).

⁴ CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia. Bogotá. 1995.

⁵ CODHES. Sistema de Información de Hogares Desplazados por la Violencia en Colombia SISDES 1. Bogotá. 19963

La anterior situación evidencia que para la época no existía una política pública de prevención y atención para esta población, ya que el Estado no atendía a los desplazados por la violencia y algunas organizaciones, entre ellas la Iglesia, prestaba asistencia a las personas en esta condición a través de sus arquidiócesis. La población desplazada no encontró capacidad ni respuesta institucional que los acogiera, tampoco existían programas de contingencia que contrarrestara esta situación en las ciudades y municipios receptores de dicha población.

En este sentido, el Desplazamiento Forzado empezó a ser considerado como problema de Política Pública desde el Plan de Desarrollo 1994-1998 “El Salto Social”. Ante las cifras suministradas por la Conferencia Episcopal Colombiana y por el CODHES en 1995, el Estado, preocupado por este problema elaboró varios documentos CONPES: el 2804 de 1995, el 2924 de 1997, el 3057 de 1999 y aprobó en 1997 la Ley 387 con sus decretos reglamentarios, donde señala y orienta a las autoridades de los entes territoriales y de las instituciones las medidas para ofrecer la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia⁶ y aprobó el **Plan Estratégico para la Atención a la Población Desplazada**.

En 1996 se calcula que arribaron a Bogotá aproximadamente 9.700 hogares desplazados por la violencia, que integraban un núcleo de 50.000 personas, es decir, unas 27 familias por día, lo que indica un promedio superior a un hogar cada hora⁷. A pesar de esta normatividad, la Política de Atención a la Población Desplazada avanzó a un ritmo lento por la ausencia de capacidad institucional para

⁶ LEY 387 de 1997.

⁷ ROJAS RODRIGUEZ Jorge E. Desplazamiento Forzado, Conflicto Social y Derechos Humanos. Ponencia presentada al seminario de Desplazamiento Forzado y Conflicto Social. Universidad Nacional de Colombia. Noviembre 5 al 7 de 1997.

atender a dicha población y por mayor delimitación de funciones del Ministerio del Interior, al no poder articular dicha política a programas específicos ofrecidos por el Estado.

Para el periodo comprendido entre 1998 y 2002 el cambio de Gobierno representó "un periodo de incertidumbre y parálisis debido a profundas transformaciones en la responsabilidad de la coordinación de la política de atención y de protección a la población desplazada (del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social)"⁸. Sin una evaluación previa de la gestión del gobierno anterior, fue designada la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República como entidad responsable de coordinar la política y el sistema de atención a la población desplazada. Así mismo, en los últimos cinco años no se ha evaluado la política de atención a la población desplazada, ni la calidad de los servicios ofrecidos por las instituciones. La coordinación de la Red de Solidaridad Social con las instituciones del nivel nacional y distrital no ha sido efectiva en cuanto la operacionalización de esta política no se ha desarrollado en su totalidad, debido al caos existente en algunos servicios sociales ofrecidos por el Estado para esta población.

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Dadas las anteriores referencias, a continuación se describen los aspectos fundamentales del problema del desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá.

La capital de la República es la primera ciudad de Colombia receptora de población desplazada. Actualmente Bogotá recibe el 11.29% de la población desplazada a

⁸ FUNDACION MENCOLDES. Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno. Bogotá. 2002.

nivel nacional⁹, y se ha convertido durante los últimos cinco años en el albergue obligado para miles de familias desplazadas de diferentes regiones del país. Esta situación ha generado perturbaciones de orden social y alteraciones del orden público, entre otros factores, porque los planes de garantía de retorno a sus sitios de origen y reubicaciones no se han logrado ejecutar de acuerdo con la proporcionalidad del problema.

A esta situación se suman los conflictos existentes en la ciudad, porque Bogotá, al igual que las demás ciudades tienen sus propios problemas históricos y actuales, cuyo abordaje y solución hace parte de procesos y políticas de las autoridades de los entes territoriales¹⁰. En este sentido, la administración Distrital reglamentó el Acuerdo 02 de 1998 donde se “adoptan las normas para la atención integral de los desplazados por la violencia” y el Decreto 624 de 1998 donde la Alcaldía Mayor de Bogotá reglamentó el funcionamiento del *Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada*. Estas normas establecen la necesidad de intervenir el problema del Desplazamiento Forzado, particularmente con las personas que llegan a Bogotá, propendiendo por tomar medidas tendientes a asegurar la protección, la atención integral y a generar programas y proyectos de estabilización y consolidación socioeconómica.

Sin embargo, no se observa una evaluación sobre la atención a las personas desplazadas que llegan a Bogotá ni sobre la operacionalización de la Política de Atención, los programas, coberturas y servicios ofrecidos por el Estado, que debe procurar por el bienestar integral de esta población.

⁹ RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Informe al Congreso de la República, Enero de 2001 a Febrero de 2002. Bogotá.

¹⁰ CONTRALORIA DE BOGOTÀ D.C. Intenciones y Acciones en la Atención de la Población Desplazada en Bogotá D.C. Bogotá. 2003.

1.3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

La capital del país no ha estado al margen del problema del desplazamiento forzado, pues enfrenta desde hace más de cinco años este problema grave y creciente por sus características y consecuencias, como resultado del arribo permanente de personas en situación de desplazamiento provenientes de diversas regiones del país.

La Mesa de trabajo sobre Desplazamiento Interno de Bogotá, coordinada por la Fundación Mencoldes, destacó para el segundo semestre de 1998 y los primeros meses de 1999 la siguiente situación frente al problema del desplazamiento forzado en Colombia:

El Plan de Desarrollo 1998- 2002 "Cambio para Construir la Paz", no incluyó la política de prevención del desplazamiento y de atención a la población desplazada en las conversaciones de paz con las FARC ni en la disponibilidad de recursos provenientes de la cooperación internacional para el Plan Colombia.

Desde el 8 de agosto de 1998 hasta el 7 de agosto del 2002, 1.091.320 personas fueron desplazadas durante el Gobierno de Andrés Pastrana. Mientras tanto, a Bogotá, llegaron unas 135.194 personas entre 1999 y 2000¹¹, creando congestión en los servicios sociales, agudizando la crisis humanitaria unida a un deterioro crónico de la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que se vieron obligadas a desplazarse.

Se evidenció un aumento de las agresiones a la población civil por parte de los actores armado, reflejandose cada vez mayor desprotección de las comunidades,

¹¹ DABS. Informe de Seguimiento al Plan de Acción a Diciembre 31 de 2002. Bogotá. 2003.

así como la desatención a las personas, familias y comunidades en riesgo de vulneración de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y, el sistemático incumplimiento por parte del Estado Colombiano de sus obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos.

Entre tanto, el Gobierno Nacional le confirmó las atribuciones legales y las funciones de inscripción y atención de la población desplazada a la Red de Solidaridad Social, funciones que son establecidas en el Decreto 2569 de 2000 donde, además el Gobierno consideró la necesidad de “evitar la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada”¹².

Esta dispersión institucional es evidente, ya que ha sido cambiada la institución encargada de manejar el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y no se ha logrado un nivel óptimo de coordinación entre las instituciones encargadas de manejar el problema.

A nivel distrital, la Secretaría de Gobierno creó en 1999 la *Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada –UAID-*, como respuesta de la administración distrital al problema del desplazamiento forzado y a través del Acuerdo 02 de 1998 y del Decreto 624 del mismo año, se le asignaron funciones a cada una de las instituciones del nivel distrital, entre ellas: las Secretarías de Gobierno, Salud, Educación, DABS y la Personería Distrital, para atender a esta población en Bogotá.

Aunque está formulada la política pública de atención a la población desplazada, la situación de las familias en esta condición no ha sido superada ni las acciones institucionales han sido las adecuadas para atender esta problemática, lo cual

¹² DECRETO 2569 de 2000.

conlleva a plantear la siguiente pregunta: ¿Qué ha sucedido con la Operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada en Bogotá?

Frente a la formulación de la misma Política, el Estado no ha operacionalizado políticas que trasciendan hacia una estabilización socioeconómica de las familias desplazadas por el Conflicto Armado en Colombia y el problema del Desplazamiento aumenta en el país afectando una proporción cada vez mayor del territorio nacional.

Según el CODHES, entre 1995 y 2000 el número de municipios afectados se ha incrementado. En 1996 se registraron 88 municipios expulsores y 49 receptores de población desplazada. En 1999 los municipios de expulsión fueron 445 y los de llegada 135. En el 2000 eran 672 los municipios expulsores y 379 los receptores.

La concentración de población desplazada a nivel regional y municipal es alta: En el 2000, 37 municipios expulsaron el 75% de la población y 31 municipios recibieron el 75%. Seis regiones del país expulsaron el 26% de la población durante el mismo año: Urabá, Magdalena Medio, Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta y el bajo Cauca Antioqueño, y mientras tanto el número de personas en situación de desplazamiento forzado aumentó para el año 2000 en 1.262.000 personas, de las cuales 103.494 (el 8.2% de la población total a nivel nacional) se asentaron en la ciudad de Bogotá. (Ver Cuadro 3).

En cuanto a los lugares de origen de las personas desplazadas, estas provienen de los departamentos y regiones en donde se ha intensificado el conflicto armado interno y es por tanto que departamentos como Tolima, Meta, Antioquia, Caquetá,

Cundinamarca, Santander y Chocó encabezan la lista.

Cuadro 4. DEPARTAMENTOS EXPULSORES Y PORCENTAJES DE POBLACIÓN 1999.

DEPARTAMENTOS	PORCENTAJE
Antioquia	9.52%
Arauca	1.26%
Bolívar	3.50%
Boyacá	3.36%
Caquetá	7.00%
Chocó	4.62%
Cundinamarca	2.52%
Guaviare	1.26%
Huila	2.24%
Meta	6.86%
Tolima	4.76%
Santander	5.18%
Norte de Santander	2.24%
Cesar	1.26%
Cauca	2.10%
Magdalena	1.12%
Putumayo	1.54%
Valle del Cauca	1.12%
Otros	38.52%

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno.

Bogotá, en su condición de ciudad receptora del 11.29% de la población desplazada del país¹³ ha presentado la característica de que dicha población ha ingresado de manera silenciosa al Distrito Capital, lo que se conoce como ***“Desplazamiento Individual o de Familias”***, sin presentarse el fenómeno de

¹³ OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONOMICA No.12. Ibíd. Pág.10

desplazamientos masivos como ha sucedido en otras ciudades intermedias y capitales de departamento.

La tendencia ligada a los acontecimientos de violencia que persisten aumenta en el país y permite prever un incremento notorio en el número de familias y personas que llegan a la ciudad capital. Esto se ratifica con el aumento de las cifras de nuevos declarantes ante las entidades del Ministerio Público durante las últimas semanas. Esta situación ha generado una presión adicional sobre los servicios sociales básicos de la ciudad, que es un efecto indirecto sobre la población pobre y vulnerable residente en Bogotá, representado por la competencia adicional por recursos y servicios, que en muchos frentes aún son deficitarios¹⁴.

A pesar de este marco normativo del nivel Distrital, en 1995, donde se empezó a visualizar con más fuerza la problemática del Desplazamiento Forzado y donde se requería hacer una aproximación e intervención psicosocial de carácter terapéutico a las víctimas de esta situación, el Gobierno Distrital decidió cerrar la Clínica de Orientación y crear Núcleos Terapéuticos que fueron cerrados posteriormente por la nueva administración distrital (1998-2001) creando los OIR, programa del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito cuyo objetivo es: *"aportar a la formación de ciudadanas y ciudadanos democráticos, brindando atención y orientación cálida y oportuna, espacios de reflexión y dinamización de opciones de solución a problemáticas, reconociendo las potencialidades de la ciudadanía y de las redes de apoyo social e institucional"*.¹⁵ Programa que tampoco ofrece respuesta a la población desplazada.

Sin embargo los OIR no cumplen con una función de atención terapéutica, y la ciudad quedó sin instituciones que generen procesos de intervención terapéutica,

¹⁴ DABS. Ibíd. Pág. 62.

¹⁵ DABS. Proyecto 7306: OIR CIUDADANIA. Informe de Seguimiento al Plan de Acción a Diciembre 31 de 2002. Bogotá. 2003.

en especial los procesos dirigidos a la población desplazada, ya que esta, al igual que otros grupos poblacionales en alto riesgo y vulnerabilidad, requieren con urgencia una atención psicosocial terapéutica que formule acciones orientadas hacia la reconstrucción vital de las personas en esta situación.

En consecuencia, las víctimas del desplazamiento forzado que llegan a Bogotá experimentan cambios con repercusiones emocionales evidentes en las dinámicas de relación comunitaria, familiar, y aun en sujetos que expresan emociones y sentimientos que impiden la construcción de confianza, de una vida armónica, de emprender acciones orientadas a resolver los propios problemas, desmembramiento de las formas de participación comunitaria y de redes sociales, temores, aislamiento, apatía, desesperanza, miedo individual y colectivo, rabia, sentimientos de venganza, tristeza, llanto frecuente, pérdida de apetito, alteraciones en el sueño, eventos de pánico, profundas repercusiones en los roles familiares y comunitarias, entre otros.

Los procesos de intervención psicosocial con personas y familias en situación de desplazamiento forzado son fundamentales en el proceso de atención integral, el acompañar a las familias en la identificación de narrativas alternativas en las historias que construyen a partir del desplazamiento forzado y sus perspectivas de futuro, el establecer nuevas relaciones humanas a partir del lenguaje, según Watzlawick,¹⁶ se construyen nuevas realidades que niegan el dolor, el sufrimiento y la impotencia. “Más aun, el lenguaje es una herramienta para crear y recrear el mundo”¹⁷.

¹⁶ WATZLAWICK Paúl. Teoría de la Comunicación Humana. Herder. Barcelona. 1998. Págs. 21-30.

¹⁷ ARIAS M. Fernando Jiovani. Ibíd. Pág.128.

De la anterior situación se derivan reflexiones: ¿Cómo ha sido el proceso de recepción, acogida y atención psicosocial de la población desplazada en Bogotá en los últimos cinco años?, ¿Las Instituciones Distritales han implementado procesos de atención psicosocial de carácter terapéutico con la población desplazada?, ¿Qué implementación y seguimiento se ha realizado en Bogotá a las recomendaciones hechas por los Organismos Internacionales a raíz de la investigación efectuada en 1999 por la Secretaría de Gobierno?

Desde 1999 se ha evidenciado un aumento de la población desplazada en Bogotá y por ende, las consecuencias sociales son cada vez mayores. Según cifras del DANE, en el año 2000 Bogotá tenía unos 6.437.842 habitantes y su tasa de crecimiento poblacional fue del 2.1%, por lo tanto, la población de la ciudad aumentó en 135.194 personas. El CODHES estimó que durante el año 2000 llegaron a Bogotá 42.970 personas desplazadas, lo que significa que el 31.8% del crecimiento poblacional de Bogotá durante el 2000 se explicaría por el desplazamiento de población¹⁸.

Durante el año 2000 llegaron a Bogotá 2509 hogares conformados por 11.869 personas y para Noviembre de 2001 la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada –UAID- había atendido un total de 4842 hogares conformados por 22.580 personas¹⁹.

Según el DABS, durante el último año ésta institución atendió a unas 1760 personas en situación de desplazamiento forzado²⁰, frente a un total de 21.503 personas desplazadas que llegaron a la ciudad durante el periodo 2001-2002²¹. Esta cobertura genera gran preocupación frente al tratamiento que se le está

¹⁸ DABS. Ibíd. Pág. 62.

¹⁹ RED NACIONAL DE INFORMACIÓN DE POBLACION DESPLAZADA. Avances, Componentes, Metodologías y Cifras. Bogotá. 2002.

²⁰ DABS. Ibíd. Pág.151.

²¹ CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Ibíd. Pág. 28.

dando al problema del desplazamiento forzado en Bogotá. Es así como se observa una baja capacidad resolutive por parte del DABS frente a las grandes proporciones adquiridas por este problema, justificada en parte, por la falta de recursos específicos y adicionales para el adecuado manejo de esta población.

El Distrito, a través del DABS brinda algunos servicios a esta población prioritaria y vulnerable, con los mismos recursos con que debe atender los problemas propios de la ciudad y no cuenta con proyectos de inversión específicos para atención a la población en situación de desplazamiento²².

Por lo tanto, persisten en la atención problemas relacionados con demoras en la remisión y retrasos en los convenios establecidos con otras entidades administradoras de dicha atención. Esta situación conlleva a preguntar ¿Qué gestión ha desarrollado el Distrito para solicitar transferencias de recursos de los entes territoriales expulsores de población desplazada para atender a dicha población?

Según la investigación desarrollada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 1999 sobre Desplazamiento Forzado en Santa Fe de Bogotá, las necesidades más importantes de la población desplazada asentada en el Distrito Capital durante ese año, fueron múltiples y diversas: el 29% requería con mucha prioridad la vivienda, un 28% empleo, 17% alimentación, 13% estabilidad económica, 5% reubicación, 3% orientación legal, 2% definir su situación militar, el 1% retornar a sus lugares de origen, otro 1% reencontrarse con sus familiares y por último un 1% requería orientación psicosocial²³.

²² Op.Cit. Pág. 28.

²³ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Santa Fe de Bogotá, Población Desplazada. Bogotá. 1999.

Frente a este panorama no se conoce qué programas especiales han desarrollado las instituciones Distritales para satisfacer las principales necesidades de la población desplazada en Bogotá. ¿Qué acciones han adelantado las instituciones del Distrito para satisfacer las verdaderas necesidades de esta población?, ¿Cómo se han coordinado interinstitucionalmente las acciones tendientes a atender integralmente a la población desplazada que llega al Distrito Capital?

La atención en Salud se ha desarrollado a través de servicios prestados por las IPS en convenios temporales con el Distrito y asumidos por el Fosyga para personas que han sido incluidas en el Registro Único y para las que se encuentran afiliadas al régimen Subsidiado. Para 1999 el 57% de la población no se encontraba afiliada a ningún sistema de seguridad social en salud, sin embargo, se brindó atención en salud a un 9.9% de la población asentada en Bogotá a través de los hospitales de la Red adscrita al Distrito. (Ver Cuadro 5).

Frente a esta situación cabe preguntarse: ¿Cómo es la calidad en el servicio de atención en salud a la población desplazada en Bogotá?, ¿Se ha aumentado la atención en salud a la población desplazada en Bogotá? ¿Las familias desplazadas son atendidas con dignidad y respeto, de acuerdo con el marco y la normatividad de los Derechos Humanos?

En materia de Educación la atención fue difícil en 1998, por la escasez de cupos escolares en los colegios Distritales. En 1999 las familias desplazadas tenían a sus hijos estudiando en la siguiente proporción: el 66% en primaria, el 21% en secundaria, el 12% en preescolar y el 1% en la Universidad. (Ver Cuadro 6).

Del mismo modo es posible reflexionar sobre: ¿Qué acciones ha desarrollado la

Secretaría de Educación Distrital para ampliar la cobertura en Educación de la población desplazada en Bogotá?, ¿Las Instituciones Educativas del Distrito están preparadas y capacitadas para atender a niños y niñas desplazadas?, ¿Existe una Política de ingreso a la educación superior de la población desplazada en Bogotá?

Las consecuencias del Desplazamiento Forzado en Bogotá se han dado a nivel económico, político, demográfico y social. Por causa de esta situación han aumentado los problemas sociales en Bogotá: Delincuencia, Violencia Intrafamiliar, desnutrición, Farmacodependencia, Prostitución infantil; así como el incremento de los niveles de desempleo en las localidades donde se asienta esta población (Ver Cuadro 7), el aumento del comercio informal en la ciudad, la invasión del espacio público, son consecuencias asociadas a esta situación, como también se evidencia la pérdida de su identidad sociocultural, hacinamientos en sus sitios temporales y permanentes de vivienda, al igual la estigmatización de la cual son objeto, además de las consecuencias a nivel psicoafectivo y familiar.

Una de estas consecuencias graves para la población desplazada en Bogotá es el creciente número de niños y niñas víctimas de la prostitución y del comercio sexual. Según el editorial del periódico El Tiempo del 12 de Octubre de 2002: "En Colombia hay 124.865 niñas menores de 18 años entre la población desplazada y de ellas, 23 de cada 100 han sido madres o están embarazadas, según Profamilia". De estas cifras, 28.719 niñas entre los 12 y los 18 años tendrán un hijo en su mayoría no deseado. Esta cifra puede ser cinco o más veces mayor, ya que la encuesta realizada por Profamilia fue hecha entre 800.000 personas desplazadas y en Colombia la cifra supera los 2 millones²⁴, situación que obliga a conocer: ¿Cómo están atendiendo las Instituciones del Distrito a los niños y niñas desplazados

²⁴ EL TIEMPO. Editorial. Sábado 12 de Octubre de 2002. Bogotá.

víctimas de la prostitución infantil y del comercio sexual?, ¿Qué acciones ha desarrollado la Administración Distrital para prevenir esta situación?

Ante esta situación, donde existe un marco normativo del orden nacional y distrital que respalda la intervención del Estado en la prestación de los servicios dirigidos a la población desplazada y, de acuerdo con las situaciones generadas por el impacto de este problema en la ciudad de Bogotá, dicha intervención no ha satisfecho totalmente las necesidades de esta población, además se evidencian falencias en la consolidación y operacionalización de una política integral, coordinada y eficaz para la prevención, atención y estabilización socioeconómica de las personas desplazadas que llegan al Distrito Capital, lo que remite a indagar: ¿Qué obstáculos están presentando las Instituciones que deben operacionalizar la Política de Atención a la Población Desplazada en Bogotá?

1.4. DELIMITACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Teniendo en cuenta las causas, consecuencias y dimensiones políticas, demográficas y psicosociales del desplazamiento forzado en Colombia, su impacto social en la ciudad de Bogotá y las políticas públicas vigentes para la atención a la población desplazada, se desconoce su operacionalización en el Distrito Capital.

Ante la crisis humanitaria derivada del conflicto armado interno que padece Colombia, algunos organismos internacionales hicieron recomendaciones al Estado Colombiano y por ende, al Gobierno Nacional y Distrital para ampliar y mejorar la atención de las familias en situación de desplazamiento forzado, en especial las que llegan a ciudades como Bogotá.

La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos en Colombia elaboró recomendaciones al Estado Colombiano y a la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Desplazamiento Interno²⁵. Una de ellas se refiere a la obligación de las autoridades en la prevención y atención integral de los desplazados. Insistió en que los desplazados requerían de medidas efectivas que protegieran sus vidas, integridad física, libertad y seguridad, así como la obligación estatal de proveerlos de alimentos, atención médica, vivienda, educación, condiciones para el retorno y alternativas de reasentamiento.

Así mismo recomendó que se adoptaran políticas integrales en el tema del desplazamiento, cuyas medidas estuvieran en concordancia con los principios rectores de Naciones Unidas para los desplazados internos.

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA recomendó entre otras:

- *Ejecutar programas de asistencia humanitaria y de Desarrollo Social con entidades internacionales, asegurando que se facilitara alojamiento adecuado, salud e higiene y el respeto por las familias desplazadas.*
- *Garantizar el retorno y la ubicación de los desplazados en sus lugares de origen, en condiciones de seguridad y dignidad.*
- *Implementar una política de distribución de tierras para dicha población*²⁶.

Estos dos organismos internacionales recomendaron para Bogotá, la elaboración de un Plan Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, como lo

²⁵ INFORME DE LA ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA. Naciones Unidas. Marzo 16 de 1999. En: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Ibíd. Pág.87.

²⁶ OEA. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. 1999.

sugiere el Decreto 173 de 1998, para el desarrollo de procesos en:

- *Sensibilización y Formación sobre el tema del Desplazamiento Forzado dirigido a las Instituciones y funcionarios públicos.*
- *Coordinación interinstitucional con entidades estatales y ONGs nacionales e internacionales para desarrollar acciones en la atención humanitaria de emergencia y en procesos de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica.*
- *Registro de la Población.*
- *Capacitación laboral.*
- *Intervención Psicosocial.*
- *Atención y Promoción de la población de acuerdo a sectores de mayor vulnerabilidad: Niños, Niñas, Mujeres, Tercera Edad y Discapacitados.*
- *Generar espacios de participación y Desarrollo Social.*

Sin embargo, con estas recomendaciones elaboradas por Organismos Internacionales, no se observa su implementación en la ciudad de Bogotá cuando se evidencia que existen familias desplazadas solicitando con meses de anterioridad la ayuda humanitaria ante las instituciones encargadas, ejerciendo labores en el comercio informal o simplemente deambulando en las calles y avenidas de la ciudad. Además se evidencia una ausencia de divulgación de la información dirigida a la población desplazada sobre programas y servicios ofrecidos por las instituciones del Distrito Capital.

Sería importante conocer al interior de las instituciones: ¿Han implementado estos programas para la población desplazada en Bogotá?, ¿El Gobierno Distrital ha asumido las recomendaciones hechas por Organismos Internacionales?, ¿El Plan

Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada está siendo ejecutado, tal y como lo recomendó la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1999?

A pesar del creciente número de personas desplazadas por el conflicto armado en Colombia, el cual se ha incrementado en 1.783.479 personas, de los cuales el 11.29% de esta población se ha asentado en Bogotá, la ciudad no tiene un plan de contingencia interinstitucional que atienda a esta población y sin embargo, con la política pública vigente de atención y con las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales desde 1999, no se reflejan procesos de atención integral ni de estabilización socioeconómica de estas personas, lo que significa que no se conoce que obstáculos se han presentado en las instituciones para atender a la población desplazada.

La magnitud del Desplazamiento Forzado ha sido un tema obligado de estudio al interior de la comunidad académica, la cual ha realizado diversos estudios sobre el problema del Desplazamiento Forzado y la cotidianidad de las víctimas de esta situación: las condiciones de vida y pobreza de la población, las transformaciones socioeconómicas y socioculturales de los desplazados, entre otros.

Sin embargo, se evidencia en las investigaciones realizadas por las universidades y centros de investigación una ausencia de estudios relacionados con la aplicación y operacionalización de la Política Pública de prevención y los servicios ofrecidos a la población desplazada, por lo tanto, no se conoce que obstáculos se presentan en la operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada en Bogotá.

En este sentido la investigación tendrá como marco de referencia las

recomendaciones dadas por los organismos internacionales específicamente para la ciudad de Bogotá, recomendaciones señaladas anteriormente.

Frente a esta situación es necesario conocer:

¿Cómo se operacionaliza la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, a partir de las recomendaciones hechas en 1999 para la ciudad de Bogotá por la OEA y por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en relación con sensibilización y formación sobre el tema a instituciones, coordinación interinstitucional, programas especiales y cobertura de servicios dirigidos a niños, niñas y mujeres en esta condición?.

1.5. JUSTIFICACIÓN.

Esta investigación se diseña y desarrolla en virtud a la necesidad de conocer la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en la ciudad de Bogotá D.C, desde el punto de vista de los directivos de las instituciones, ya que permitirá evidenciar el nivel de ejecución y cumplimiento de las recomendaciones efectuadas para Bogotá en 1999 por organismos internacionales y de las disposiciones legales contempladas en la Ley 387 de 1997, en los decretos del nivel nacional y distrital, para aportar conocimientos que contribuyan al análisis de la coherencia de la política formulada y el nivel de ejecución de la misma frente al problema del desplazamiento forzado y su impacto en la ciudad de Bogotá.

La población en situación de desplazamiento forzado ha constituido un desafío para el país en cuanto a su capacidad para integrarlos como parte activa de la sociedad y en particular, para la capacidad del Estado de garantizar sus derechos fundamentales. Tal desafío exige una decisión política y una máxima capacidad de respuesta de los sectores gubernamentales y estatales responsables de la atención a la población desplazada. Además demanda de las Instituciones encargadas de dicha atención la implementación de políticas orientadas a atender integralmente a la población desplazada, a diseñar y ejecutar planes de contingencia para mitigar el impacto social de esta situación, principalmente en las ciudades y municipios receptores de esta población.

La relevancia social de esta investigación es pertinente para que la Ciudadanía y el Estado mismo conozcan el contexto actual y la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada ofrecida en el Distrito Capital.

Es fundamental que las instituciones encargadas de dicha atención formulen planes de contingencia orientados a atender integralmente a las familias en situación de desplazamiento forzado y evitar así el aumento de los problemas sociales generados por esta situación en Bogotá, ciudad receptora del 11.29% de esta población a nivel nacional; problemas derivados del impacto del desplazamiento forzado como la delincuencia, la violencia intrafamiliar, la prostitución, el desempleo, el comercio informal, la invasión del espacio público y el aumento de los cinturones de miseria, entre otros, que afectan la dinámica social de Bogotá.

Por lo tanto, los resultados de la investigación aportarán a las instituciones conocimientos para evaluar su gestión en la operacionalización de la política pública de atención a dicha población y permitirá conocer el nivel de aplicación de las recomendaciones efectuadas en 1999 para Bogotá por la OEA y por la OACNUDH²⁷.

La investigación contiene unas implicaciones prácticas al aportar conocimientos fundamentales para la intervención de un problema predominante en el Distrito Capital como lo es el desplazamiento forzado. Así, al conocer la situación actual de la atención a la población desplazada se puede identificar el nivel de coordinación interinstitucional, los programas especiales, cobertura y operatividad de la Política Pública de Atención a dicha población, de acuerdo con

²⁷ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

las disposiciones legales del nivel nacional y distrital y con las recomendaciones de los organismos internacionales.

Además, para la profesión de Trabajo Social es fundamental conocer los servicios sociales prestados a esta población, para que en su intervención profesional diseñe estrategias metodológicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de desplazamiento forzado.

En este sentido, al aportar conocimientos sobre este problema, esta investigación enriquecerá la línea de investigación de *Política Social* de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad De La Salle, ya que aporta elementos para hacer un análisis desde la relación entre el Estado y la Ciudadanía, desde el campo de los Derechos Humanos y desde el contexto histórico y social²⁸, además abre la posibilidad de generar procesos investigativos desde la profesión de Trabajo Social en su intervención en el contexto de las Políticas Públicas y en la intervención en el problema del desplazamiento forzado.

Frente a los procesos investigativos sobre el tema del desplazamiento forzado, algunas universidades de la ciudad de Bogotá, con sus equipos de investigadores han realizado estudios sobre este tema. En 1999 la Pontificia Universidad Javeriana, desde su Facultad de Ciencias Sociales elaboró investigaciones relacionadas con los procesos de reconstrucción vital de la población desplazada, historias de vida y caracterización del desplazamiento.

Entre los años 1999 y 2002 las escuelas de Trabajo Social de las Universidades: Nacional, De La Salle, Externado y Fundación Monserrate, adelantaron trabajos investigativos sobre esta problemática, relacionados con procesos de intervención

²⁸ UNIVERSIDAD DE LA SALLE. Vicerrectoría Académica. Líneas de Investigación 1999- 2002. Bogotá. 1999.

profesional con familias desplazadas, de atención psicosocial, sistematizaciones de experiencias con población desplazada y evolución histórica del Desplazamiento Forzado en Colombia (Ver Capítulo 4. Análisis de la Información).

En el 2002, la Universidad Nacional a través de la Facultad de Ciencias Humanas elaboró un documento titulado: "Desplazamiento Forzado fruto de la Violencia" donde se integran estudios elaborados por el equipo de investigadores de esta universidad, los cuales tratan asuntos relacionados con: Desarraigo, Migraciones Internas y estructuras regionales, Dominación y Exclusión Social, situación de los desplazados en las ciudades, Estigmatización de la población desplazada, Dinámica del conflicto armado interno, entre otros, que reflejan la verdadera dimensión del Desplazamiento Forzado en Colombia y especialmente, en la ciudad de Bogotá. A su vez, el Observatorio de Coyuntura Socioeconómica de la Universidad Nacional y la Mesa de Trabajo sobre Desplazamiento Forzado de Bogotá han elaborado ensayos sobre el papel del Estado y su respuesta a la población desplazada, más no sobre su operacionalización desde el punto de vista de los directivos de las instituciones encargadas de atender a dicha población.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la revisión documental y bibliográfica, no se encontraron estudios ni investigaciones que den cuenta de la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en Bogotá, por lo tanto, esta investigación es relevante para las instituciones encargadas de atender esta problemática en el Distrito Capital, para la Facultad de Trabajo Social de la Universidad De La Salle y para el contexto académico nacional.

Por último, esta investigación, al sugerir el estudio de la Política de Atención Integral a la población desplazada, metodológicamente se orienta hacia la formulación de planes y programas de contingencia, de inclusión social, reactivación económica y de erradicación de la pobreza con la que llega la población desplazada a la ciudad de Bogotá, cuyo propósito es disminuir el impacto social de este problema en el Distrito Capital y hacer de Bogotá una ciudad más competitiva, más incluyente, más amable y más humana.

1.6. OBJETIVOS.

1.6.1. Objetivo General.

Conocer la operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, a partir de las recomendaciones hechas en 1999 para Bogotá por la OEA y por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

1.6.2. Objetivos Específicos.

- Identificar los programas de Sensibilización y Formación sobre el tema del Desplazamiento Forzado dirigido a las Instituciones y funcionarios públicos.
- Conocer el tipo de coordinación interinstitucional existente entre las instituciones públicas encargadas de la atención a la población desplazada en Bogotá en cuanto a procesos de atención integral.
- Identificar los programas especiales implementados para la población desplazada en la ciudad de Bogotá, en los sectores de Educación, Bienestar Social y Vivienda.
- Describir la cobertura de los servicios ofrecidos por las instituciones integrantes del Sistema Distrital de Atención a la población desplazada en Bogotá a niños, niñas y mujeres en esta situación.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO CONCEPTUAL

2.1.1. OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Según el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey – México, la Operacionalización *es el proceso de cambiar los conceptos abstractos en conceptos concretos y variables medibles*. Plantea tres pasos para la Operacionalización:

- Definir operacionalmente la variable
- Describir como será manipulada o medida la variable
- Determinar a que nivel será medida la variable.

Este Concepto es tomado desde ciencias como la Física y las Matemáticas y aplicado a las Ciencias Humanas en el proceso de definición de conceptos abstractos en operaciones o procesos concretos.

Para el físico Ingles Jarol Manheim, la Operacionalización es: *“La Conversión o Redefinición de nuestras nociones teóricas y abstractas en términos concretos que nos permitan medir aquello que nos proponemos”*²⁹

En cuanto a la Operacionalización de la Política, ésta se refiere al proceso de desarrollo, gestión y ejecución de leyes, reglamentaciones, iniciativas y directrices político-administrativas traducidas en medios y acciones orientadas a satisfacer las necesidades de un conjunto de la población y que son formuladas por el régimen político dominante del Estado.

²⁹ MANHEIM Jarol B, RICH Richard. “Análisis Político Empírico”. Alianza Universidad. Madrid. 1988.

2.1.2. POLITICA PÚBLICA

Designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática³⁰.

De allí se puede decir que el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio el conjunto de dispositivos conformado por:

- Los Objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos.
- Los Medios y Acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental y
- Los Resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias como las imprevistas³¹.

Algunos autores como Meny y Thoenig, proponen que la Política Pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad" y plantean que la misma se "transforma en un programa de acción de una autoridad pública"³². Muller y Surel consideran que una Política pública "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos"³³.

³⁰ ROTH DEUBEL André Noel. Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá. 2002.

³¹ Op.Cit. Pág.

³² MENY Ives y THOENIG Jean Claude. Les Politiques Publiques. PUF. París. 1989.

³³ MULLER Pierre y SUREL Yves. L'analyse des Politiques Publiques. Montchrétien. París. 1998.

A su vez, algunos autores Colombianos han definido la **Política Pública** como "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas niveles manejables"³⁴.

En este sentido es necesario relacionar la definición de Política Pública con un objeto específico de aplicación, es así que existe una política pública económica, social, exterior, de defensa nacional, etc.

Las Políticas Públicas, por lo tanto, son acciones y directrices que formula el Estado para enfrentar **Situaciones Socialmente Problemáticas**, entendidas como problemas que el conjunto de la sociedad percibe como relevantes³⁵, que afectan la dinámica social de un territorio, bien sea en el ámbito local, regional, nacional o internacional y que requiere de una respuesta estatal para enfrentarla. En el caso colombiano, el Desplazamiento Forzado es considerado como una situación socialmente problemática, ya que se deriva del Conflicto Armado Interno, problema de carácter público que afecta la dinámica social y el desarrollo económico y social de la nación.

En cuanto a la **Política Pública Social** se define como "el conjunto de directrices estatales que promueven el Desarrollo y el Bienestar Social, a través de la asignación de recursos públicos y de la convergencia del interés del Estado con las necesidades de la población"³⁶. Según esta definición, la Política Pública Social promueve el Bienestar Social en el conjunto de la sociedad y está

³⁴ VARGAS VELASQUEZ Alejo. Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores. Bogotá. 1999.

³⁵ Ibíd. Pág. 55.

³⁶ VARGAS DE ROA Rosa Margarita. Las Políticas Sociales y la Participación de la Sociedad Civil. Universidad Interamericana. San Juan de Puerto Rico. 1997.

orientada hacia la atención de los **Problemas Sociales**, entendidos como las necesidades, carencias y demandas de la población.

Sin embargo, en los últimos diez años en Colombia, la Política Social se ha enmarcado dentro del Modelo Neoliberal, que promulga políticas asistenciales y focalizadas a ciertos grupos sociales excluidos³⁷. Por lo tanto, es una política pública social centrada en programas de alivio de la pobreza, asistencial y focalizada, que no debe afectar las estrategias básicas del modelo neoliberal: la reducción del Estado y la Internacionalización de la Economía³⁸.

En el caso de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, ésta no ha sido ajena al contexto neoliberal y por lo tanto se ha desarrollado en materia de urgencia y de atención de emergencia y no ha trascendido al nivel de la estabilización y consolidación socioeconómica de las personas desplazadas, tal y como lo consagra la Ley 387 de 1997.

Según un estudio realizado por ACNUR en octubre de 2002 sobre la política de atención al desplazamiento interno en Colombia, del desarrollo de la misma a partir de la legislación establecida en el país desde 1997 se deriva una tensión entre un **enfoque de derechos** y una **concepción de asistencia social** convencional a población vulnerable³⁹.

El organismo internacional considera que el enfoque de derechos está basado en la Constitución Nacional, en la Ley 387 de 1997, en los principios rectores del

³⁷ ROJAS DE FERRO María Cristina y DELGADO Adriana. Política Social, Desafíos y Utopías. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. 1997.

³⁸ SARMIENTO ANZOLA Libardo. La Política Social en Dos Escenarios Futuros. En: Política Social, Desafíos y Utopías. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. 1997.

³⁹ ACNUR. Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia. Bogotá. 2002.

desplazamiento y en la doctrina internacional sobre el Derecho Internacional Humanitario, y que en contraste, en el proceso de desarrollo de la política, así como en su nivel de ejecución ha prevalecido el enfoque de asistencia social a la población desplazada por parte del Estado, debido al Modelo Económico Neoliberal predominante en el país.

En esta “tensión” entre los dos enfoques se distinguen dos posiciones en las cuales se debe enfocar la atención a la población desplazada, desde el punto de vista del reconocimiento de sus derechos en el contexto de la política pública social.

La primera de ellas se refiere a la necesidad y a la conveniencia de mantener una política de “**discriminación positiva**” hacia la población desplazada, a través del establecimiento de programas especiales de atención social y recursos para este fin específico.

La segunda postura plantea la conveniencia de canalizar la atención social a dicha población a través de los **programas sociales regulares**⁴⁰. Sin embargo, según el estudio de ACNUR, hasta el presente, en la práctica, la política pública de atención a la población desplazada ha estado orientada por el primero de los enfoques citados, aún cuando para ciertos servicios, como el de educación, ha primado el segundo.

Para el análisis de la política pública, se debe tener en cuenta que el Estado Colombiano es un Estado Social de Derecho y como tal, debe garantizar a sus ciudadanos dos tipos de derechos:

⁴⁰ Op.Cit. Pág. 31

- Unos derechos “especiales” que cubren a la población que tiene algún grado de vulnerabilidad, y
- Unos derechos sociales y económicos que cubren al conjunto de la población y que también cobijan a la población desplazada.

En consecuencia, desde el punto de vista de la formulación de la política pública de atención a dicha población, se hace necesario precisar:

- Que parte de esta se orienta a garantizar de manera urgente los derechos “especiales” de la población desplazada relacionados con su situación de vulnerabilidad, sus condiciones y momentos de vulnerabilidad, y
- Que parte se orienta a garantizar sus derechos sociales y económicos que son progresivos y de más largo plazo, que implican modalidades de atención diferentes a las anteriores y que también corresponden al resto de la población⁴¹.

Para esta investigación es pertinente ocuparse del análisis desde los dos enfoques de atención: el de la atención mediante una *“discriminación positiva”*, es decir, una política social especial para la población desplazada y el enfoque de atención a través de los *programas regulares de atención social*.

2.1.3. SENSIBILIZACIÓN

Se refiere a procesos formativos orientados hacia la obtención de un mayor conocimiento de realidades sociales específicas para una mayor y mejor

⁴¹ Op.Cit. Pág.32.

intervención social de situaciones socialmente problemáticas donde predominan carencias, necesidades básicas insatisfechas y demás situaciones indeseables para el conjunto de la sociedad.

La Sensibilización frente al problema del desplazamiento forzado hace alusión al conocimiento de esta situación, a sus causas y consecuencias a nivel emocional, individual, familiar y colectivo, para interactuar e intervenir en la resolución de situaciones donde el duelo, la tristeza, la rabia y el temor de sus víctimas hacen parte de su cotidianidad. En este sentido, la intervención profesional de Trabajo Social hace referencia a la sensibilización de personas, funcionarios de instituciones, grupos sociales y comunidades frente a situaciones indeseables⁴².

2.1.4. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Desde la teoría de la Administración, la Coordinación es *"la distribución ordenada del esfuerzo de un grupo, a fin de obtener unidad de acción en la consecución de un fin común"*⁴³.

En este sentido, la Coordinación Interinstitucional se entiende como la unidad de esfuerzos individuales y grupales, ubicados desde el contexto Estatal de las Políticas Públicas, cuyo propósito es generar acciones conjuntas orientadas hacia la atención especial de un grupo o varios grupos poblacionales específicos, de acuerdo a las necesidades o demandas de los mismos.

⁴² MALAGÓN Edgar. Las Relaciones de Bienestar Social y la Intervención de Trabajo Social. En: Revista de Trabajo Social No. 2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2000.

⁴³ MONEY James. Teoría de la Administración. Espasa. Madrid. 1989.

En el contexto de la operacionalización de las políticas públicas, la Coordinación Interinstitucional se refiere a la unidad de acciones administrativas de las instituciones que articula sus actuaciones con la de otros sectores sociales e institucionales. Su conformación debe contribuir a la racionalización de los espacios y recursos institucionales en procesos de operacionalización de políticas públicas, es decir, en la atención a situaciones socialmente problemáticas que afecten a grupos poblacionales específicos, como en el caso de la atención a la población en condición de desplazamiento forzado.

2.1.5. PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales son de carácter básico y general, porque son concebidos por el Estado para todo tipo de población que pueda existir en una comunidad y que puedan satisfacer necesidades y problemas de muy diversa naturaleza.

Con los programas y servicios sociales se pretende dar respuesta a los problemas sociales que familias, grupos, o comunidades puedan plantear, sin necesidad de usar servicios concebidos para atender problemas concretos que abordan cada situación problemática.

Los Programas o Servicios Sociales Sectoriales son aquellos que están dirigidos a sectores específicos de población dentro de la comunidad, pues están concebidos para atender problemáticas sociales especiales de colectivos sociales marginados que no pueden quedar resueltos únicamente con las prestaciones y los servicios sociales polivalentes⁴⁴. Son los programas sociales diseñados por las instituciones que atienden problemas o situaciones específicas, como es el caso de la atención

⁴⁴ AGUILAR IDAÑEZ María José. La Acción Social a Nivel Municipal. Lumen. Buenos Aires. 1994.

a la población desplazada, que requiere de servicios sociales específicos para atender las consecuencias de dicha situación problemática.

2.1.6. DESPLAZAMIENTO FORZADO

El Desplazamiento Forzado Interno es una de las mayores manifestaciones de la violencia indiscriminada y de crisis humanitaria que padece Colombia. La adopción del desplazamiento como una estrategia de guerra por parte de los grupos armados, ha conducido a la movilización de personas y familias por todo el territorio nacional, buscando protección y seguridad.

La Ley 387 de 1997 define al desplazado como: "Toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazados con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras situaciones emanadas de las anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público"⁴⁵.

En este sentido, es necesario conocer del contexto del desplazamiento forzado las tipologías de migrantes, las causas, consecuencias, causantes y cifras de esta situación socialmente problemática que afecta la dinámica social de la sociedad colombiana, así como algunos aspectos contemplados en la legislación sobre

⁴⁵ LEY 387 de 1997.

atención a la población desplazada: Atención Humanitaria de Emergencia, la Estabilización y Consolidación Socioeconómica.

2.1.7. TIPOLOGÍAS DE MIGRANTES

En la medida que el concepto de desplazado por la violencia puede prestarse a confusión con otros tipos de desplazados y migrantes, es necesario hacer un trabajo conceptual previo de diferenciación⁴⁶.

En primer lugar, hay que tener presente que existe tres grandes tipos de migrantes, en razón de la causa que genera el desplazamiento:

- *Migrantes por Causas Socioeconómicas:*

Es decir, aquellos originados por el deterioro de las condiciones de producción, en especial agrícola, y la consiguiente ausencia de medios de subsistencia.

- *Migrantes por Desastres Naturales:*

Es decir, aquellos originados por inundaciones, avalanchas, deslizamientos, entre otras causas.

- *Migrantes por Razones Políticas:*

Es decir, aquellos que se ven obligados a migrar en razón de los procesos políticos de sus países, en especial por conflictos violentos.

En segundo lugar, dentro de los migrantes por razones políticas tenemos que distinguir tres tipos:

⁴⁶ GARCIA DURAN Mauricio S.J. Ibíd. Pág.18.

• *Asilados:*

"En el derecho de gentes es el amparo que los países o Estados ofrecen a los perseguidos políticos para que la autoridad no los pueda procesar o someter a prisión. El perseguido queda protegido por el país extranjero que concede el amparo"⁴⁷.

• *Refugiados:*

Por refugiado se ha entendido aquellas personas que se ven obligadas a abandonar su país "debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o sucesos que alteran gravemente el orden público en una parte o en todo el país de origen o nacionalidad" o, en otras palabras, "porque sus vidas, su seguridad o su libertad están amenazados por una violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la masiva violación de los Derechos Humanos u otras circunstancias que alteran gravemente el orden público"⁴⁸.

El Desplazamiento Espontáneo:

Otro tipo de desplazamiento que caracteriza la movilidad humana en Colombia es el generado por problemáticas socioeconómicas y culturales relacionadas con las oportunidades de desarrollo presentes en las diferentes zonas del país. Se trata de un tipo de desplazamiento espontáneo, generalmente no forzoso, que constituye una variable fundamental de la geografía humana colombiana. En este marco, el objetivo principal es el mejoramiento de las condiciones de vida, teniendo en cuenta las oportunidades disponibles⁴⁹.

⁴⁷ ROZO ACUÑA Eduardo. Diccionario de Política y derecho Público. ESAP. Bogotá. 1986.

⁴⁸ DECLARACIÓN DE LA OEA. Cartagena. 1984.

⁴⁹ GARCIA DURAN Mauricio SJ. Ibíd. Pág.18.

2.1.8. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

Según el Decreto 2569 de 2000, la Atención Humanitaria de Emergencia se refiere a la ayuda temporal e inmediata que está encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública⁵⁰.

La Ley contempla el derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio mínimo de tres meses, los cuales son prorrogables por otros tres meses más.

El Estado Colombiano otorga a través de la Red de Solidaridad Social dicha atención humanitaria de emergencia de los recursos que recibe del presupuesto nacional a las familias en situación de desplazamiento según su composición familiar. Los montos asignados a estas familias equivalen en bienes y servicios, de acuerdo a:

- Alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta una suma máxima mensual equivalente a 1.5 salarios mínimos legales vigentes, otorgada por espacio de tres meses.
- Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.
- Para transporte, otorgado por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo legal vigente⁵¹.

⁵⁰ DECRETO 2569 de 2000. Pág.6.

⁵¹ Op.Cit. Pág.7.

El Gobierno celebra contratos con Organizaciones No Gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia.

2.1.9. ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

Se entiende por Estabilización Socioeconómica de la población desplazada, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que desarrolle el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales.

Según la Ley 387 de 1997, en su artículo 17, “el Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”⁵².

Establece además, que las medidas gubernamentales deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, en programas relacionados con:

- Proyectos productivos
- Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino
- Fomento de la Microempresa
- Capacitación y Organización Social

⁵² LEY 387 de 1997. Ibíd., Pág.9.

- Atención Social en Salud, Educación y Vivienda urbana y rural, a la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.
- Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

De acuerdo con estas disposiciones contempladas en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000, se formulan las directrices estatales de Política Pública para la atención integral de la población desplazada en Colombia, la cual se centra en la atención de emergencia y en un proceso de estabilización y consolidación socioeconómica.

2.1.10. CARACTERISTICAS NUMÉRICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Intentar aproximarse a una cuantificación del desplazamiento forzado en Colombia plantea dificultades. La principal está relacionada con la alta movilidad de la población en situación de desplazamiento que, de alguna manera, se expresa en la dispersión e inestabilidad de los patrones de residencia, en parte como resultado de las estrategias de autoprotección que conllevan al anonimato, el silencio y la pérdida de la historia personal y colectiva, que por razones de seguridad y frente a la estigmatización a la que es sometida la población, prefieren adoptar⁵³.

En Colombia existen cuatro sistemas de información sobre población desplazada, sin embargo, existe dispersión en las fuentes y deficiencias en el registro de la población, debido a la ausencia de una metodología única de información. Según la cobertura, existen sistemas de monitoreo y atención del nivel nacional:

⁵³ SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL. Diagnóstico, Políticas y Acciones en Relación con el Desplazamiento Forzado Hacia Bogotá. Bogotá. 2001.

- RUT: Sistema de Recolección de información sobre desplazados de la Conferencia Episcopal Colombiana.
- CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- RSS: Red De Solidaridad Social.
- CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

A pesar de los continuos diagnósticos realizados sobre las cifras de personas desplazadas y el tipo de oferta institucional existente, el Gobierno no ha logrado tener un sistema de información unificado que de cuenta de la realidad de este problema, tal y como se observa en el cuadro 9.

Cuadro 9. NUMERO DE DESPLAZADOS EN COLOMBIA DURANTE EL 2000.

CODHES	RUT, CONFERENCIA EPISCOPAL	CICR	RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL
315.384	46.584	123.651	128.853

Fuentes: CODHES, RUT, CICR, Red de Solidaridad Social. Abril de 2001.

Según el CODHES, en 1999 el número de desplazados fue de 288.127 personas mientras que para el 2000 se incrementó a 315.384 personas, que integraban unos 65.000 hogares. Por su parte, la Red de Solidaridad Social estableció que para el 2000 el número de desplazados fue de 128.853 personas pertenecientes a 26.107 hogares⁵⁴.

⁵⁴ CODHES. Abril de 2001.

En el mismo documento, CODHES indica que las entidades gubernamentales reportan un total de 525.000 desplazados entre 1996 y 2000, mientras que CODHES calcula que desde 1985 la población aumenta a 2.200.000 personas. Para la Red de Solidaridad Social, de junio de 1999 a junio de 2001 se produjo un desplazamiento de 57.658 familias en Colombia. Los departamentos que más expulsaron fueron Antioquia y Bolívar. (Cuadro 10, Familias Desplazadas por Departamento Expulsor a Junio de 2001)

De acuerdo con la información de CODHES, los departamentos que aumentaron la recepción de desplazados en el 2000 con respecto a 1999 fueron Antioquia con un 90.7%, Atlántico con 175.9%, Bogotá con 29.7%, Guajira con 72.7%, Huila con 152.4%, Magdalena con 263.6%, Nariño con 45.9% y Tolima con 55.7%⁵⁵

Cuadro 10. FAMILIAS DESPLAZADAS POR DEPARTAMENTO EXPULSOR
JUNIO 1999- JUNIO 2001.

DEPARTAMENTO	FAMILIAS	PARTICIPACION
Antioquia	11.805	20.47%
Bolívar	7.349	12.75%
Bogotá	17	0.03%
Caquetá	2.153	3.73%
Cesar	2.637	4.57%
Chocó	2.216	3.84%
Magdalena	3.529	6.12%
Meta	2.769	4.80%
Putumayo	2.157	3.74%
Sucre	2.639	4.58%
Tolima	2.407	4.17%
Otros	17.997	31.21%
TOTAL	57.658	100.0%

Fuente: Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Bogotá.

Por otra parte, las estadísticas de la Red de Solidaridad Social indican que en el periodo comprendido de Junio de 1999 a Junio de 2001 hubo 57.658 familias desplazadas en Colombia. (Ver Cuadro 11, Familias Desplazadas por Departamento Receptor)⁵⁶

Cuadro 11. FAMILIAS DESPLAZADAS POR DEPARTAMENTO RECEPTOR
JUNIO 1999 – JUNIO 2001.

DEPARTAMENTO	FAMILIAS	PARTICIPACION
Antioquia	10.004	17.4%
Atlántico	3.803	6.6%
Bogotá	4.256	7.4%
Bolívar	4.501	7.8%
Córdoba	2.215	3.8%
Magdalena	2.839	4.9%
Meta	2.615	4.5%
Santander	3.285	5.7%
Sucre	3.784	6.5%
Valle del Cauca	2.841	4.9%
Otros Departamentos	17.551	30.4%
TOTAL	57.658	100.0%

Fuente: Red de Solidaridad Social- Unidad Territorial para Bogotá.

Sin embargo, la Red de Solidaridad Social estableció el total de las cifras consolidadas a diciembre de 2001, representada en 190.454 personas desplazadas de 42.743 hogares⁵⁷. Así, del total de personas desplazadas en 2001, 93.012 eran

⁵⁵ CODHES. Boletín No. 35. Bogotá. 2001. En: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL. Ibíd. Pág. 7.

⁵⁶ Op.Cit. Pág. 8.

⁵⁷ Informe al Congreso de la República, Enero 2001 a Enero de 2002. Red de Solidaridad Social. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

menores de 18 años, lo que representa el 48.84% del total y el 73% de la población desplazada estaba compuesta por mujeres, niños y niñas⁵⁸.

En cuanto a la población desplazada que llega a Bogotá, ésta sufre las consecuencias del desplazamiento forzado, constituyéndose este problema para Bogotá en una verdadera crisis social y demográfica, que interfiere en los procesos de planeación de la ciudad, presiona la demanda de servicios públicos, educación, salud y bienestar, aumenta las tasas de desempleo e informalidad y genera problemas de orden público.

Los departamentos que expulsaron un mayor número de población desplazada hacia Bogotá de 1999 a 2001 fueron: Meta con 16.5%, Tolima con 14.6%, Antioquia con 11.7%, Cundinamarca con 6.9% y Cesar con 6.3%⁵⁹. Entre tanto, los municipios de mayor expulsión en el 2001 fueron: Fundación –Magdalena (8.23%), Buenos Aires –Cauca (3.71%), Buriticá –Antioquia (2.96%), Peque –Antioquia (2.76%), Buenaventura –Valle (2.75%), Barrancabermeja –Santander (2.18%) y San Luis –Antioquia (2.08%). Estos siete municipios expulsaron el 25% de la población desplazada en el 2001⁶⁰.

2.1.11. CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Dentro de las causas y actores del desplazamiento, al 2001 las causas fueron las siguientes: el 47% de la población se desplazó por amenazas generalizadas, el 23% por enfrentamientos armados, el 11% por amenazas específicas, el 9% por

⁵⁸ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. *Ibíd.* Pág. 9.

⁵⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL. *Ibíd.* Pág. 8

⁶⁰ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. *Ibíd.* Pág. 11.

masacres, el 3% por toma a municipios y el 1% por ataques indiscriminados, restante el 6% por otras causas⁶¹. (Ver Cuadro 12. Causas del Desplazamiento)

Cuadro 12. CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. 2001.

CAUSA	PERSONAS DESPLAZADAS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE PERSONAS
Amenaza Generalizada	86.853	47.12%
Enfrentamiento Armado	41.355	22.51%
Amenaza Específica	20.362	11.08%
Masacre	16.115	8.77%
Toma	5.059	2.75%
Ataque Indiscriminado	1.980	1.08%
Sin Información	990	0.54%
Reclutamiento Forzado	214	0.12%
Tortura	20	0.01%
Otras	3.112	1.69%
NS/NR	7.965	4.33%
TOTAL	183.755	100.0%

Fuente: Red de Solidaridad Social, Contraloría de Bogotá. 2003.

Respecto a los autores de los desplazamientos, los datos consolidados muestran que el 58% de las personas desplazadas fue impulsada a hacerlo por grupos de Autodefensa, el 11.26% por la Guerrilla, el 0.13% por Fuerzas Armadas del Estado y el 30.51% por mas de uno de los autores armados. Sin embargo, el análisis de la información por eventos de desplazamiento demuestra que el 43% de los eventos del desplazamiento lo produce la Guerrilla, el 34% por acción de grupos de Autodefensa, el 22% por mas de un grupo armado y el 0.73% por

⁶¹ Op.Cit. Pág.11.

acción de agentes armados del Estado.(Ver Cuadro 13. Autores del Desplazamiento. 2000).

Cuadro 13. AUTORES DEL DESPLAZAMIENTO. 2000.

ACTOR ARMADO	PERSONAS DESPLAZADAS	PORCENTAJE TOTAL DE PERSONAS	PROMEDIO DE PERSONAS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE EVENTOS
Paramilitares	50.035	58.09%	325	34.03%
Guerrilla	9.700	11.26%	412	43.14%
Agentes Armados del Estado	113	0.13%	7	0.73%
Mas de uno de los anteriores	26.280	30.51%	211	22.09%

Fuente: Red de Solidaridad Social, Contraloría de Bogotá. 2003.

2.2. MARCO LEGAL

La Política Pública de Atención a la Población Desplazada en la ciudad de Bogotá se fundamenta en directrices del orden nacional y distrital, las cuales dictan normas para la prevención, atención integral y estabilización socioeconómica de los desplazados en Colombia.

A nivel nacional, la Ley 387 de 1997, así como el Decreto 2569 de 2000 reglamentan dicha política, en la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados Internos por la violencia en la República de Colombia. Contiene los lineamientos de responsabilidad Estatal; la creación del Sistema Nacional de Atención integral a la población desplazada, la Ejecución del Plan Nacional para la atención Integral, la prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, del retorno, consolidación socioeconómica, la cesación de la condición de desplazado forzado, el papel de las instituciones gubernamentales y del ministerio público y otras disposiciones legales.

El Documento CONPES 3057 propone un plan de acción, para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección, atención humanitaria, retorno y reubicación. Este plan de acción es parte de la estrategia de democratización y desarrollo social del Plan Colombia en el desarrollo de las responsabilidades centrales del Estado en relación con la promoción y respeto por los Derechos Humanos. Además este documento se enmarca dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, del Plan Colombia y de los compromisos gubernamentales frente al cumplimiento de los Derechos Humanos,

el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores de los desplazamientos internos de Naciones Unidas.

En el caso del Distrito Capital, el Acuerdo 02 de 1998 del Concejo de Bogotá ordena la creación del *Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia*, define competencias y funciones que se deben desarrollar en cada una de las instituciones en programas, proyectos y servicios. Este Consejo Distrital será dirigido por el Alcalde Mayor de Bogotá y estará integrado por las instituciones encargadas de atender a dicha población, entre ellas la Personería Distrital, el DABS, ICBF Regional Bogotá, las Secretarías de Gobierno, Hacienda, Salud y Educación, la Defensoría del Pueblo, la Veeduría Distrital y por Organismos no gubernamentales como la Cruz Roja Colombiana y representantes de las Iglesias y Organizaciones de Desplazados. Ordena la creación del *Plan Distrital para la Atención Integral de los Desplazados por la Violencia* que contempla los siguientes objetivos⁶²: (Ver Anexo 5, Legislación Vigente sobre Atención a la Población Desplazada en Bogotá)

1. Elaborar un diagnóstico sobre la población desplazada y diseñar e implementar un sistema de información, para identificar las causas de su desplazamiento, su situación socioeconómica, sus necesidades y potencialidades. La información debe ser manejada con la debida prudencia.
2. Diseñar y adoptar, de acuerdo con la ley, medidas tendientes a asegurar la protección y atención integral de la población desplazada y prevenir las causas del desplazamiento forzado.

⁶² CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. ACUERDO 02 De 1998.

3. Propender para que la población desplazada tenga el acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, a proyectos productivos, aprovechando sus potencialidades, mediante la vinculación a los diversos programas y proyectos para la población vulnerable, en condiciones de preferencia y favorabilidad.

4. Adoptar las medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada con el fin de buscar su protección.

5. Posibilitar el acceso de las familias desplazadas por la violencia a los programas sociales de salud, educación, vivienda, empleo, de atención a la niñez, a la mujer, las personas de la tercera edad y la juventud, en condiciones de favorabilidad.

6. Propiciar apoyo y garantías a las organizaciones de desplazados y a las organizaciones civiles para el desarrollo de sus actividades en pro de la población desplazada.

A su vez el Decreto 624 de 1998 de la Alcaldía Mayor de Bogotá reglamenta la creación y funcionamiento del Consejo Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada y reconoce que “Santa Fé de Bogotá registra población desplazada proveniente de otros Departamentos, así como de los municipios de la circunscripción Departamental”⁶³.

Además establece como funciones del Consejo:

⁶³ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. DECRETO 624 De 1998.

1. Elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito.
2. Promover campañas de sensibilización frente a los desplazados por la violencia que llegan a la ciudad de Santa Fe de Bogotá, para evitar la estigmatización o las manifestaciones de intolerancia y segregación social a que puedan ser sometidos. En estas campañas se tendrá especial interés en la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
3. Prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral de la población Desplazada por la violencia a Santa Fe de Bogotá.
4. Promover y gestionar la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional para apoyar las comunidades desplazadas por la violencia a Santa Fe de Bogotá.
5. Concertar con instituciones públicas y privadas mecanismos para brindar asistencia jurídica a la población desplazada.
6. Colaborar con los procesos voluntarios de tránsito a otras regiones o de retorno a los lugares de origen.
7. Elaborar el Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada por la violencia, con base en los objetivos del Artículo 5 del Acuerdo 02 de 1998.
8. Realizar el seguimiento y evaluación del plan.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL

Es importante para esta investigación registrar el marco institucional que contextualiza la atención a la población desplazada en la ciudad de Bogotá.

Las entidades que están mencionadas a continuación hacen parte de las instituciones sujeto de la investigación, entidades gubernamentales del nivel nacional y distrital, organismos internacionales con sede en Colombia, organismos no gubernamentales de carácter humanitario y entidades políticas del Distrito Capital componen este marco.

2.3.1. RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL – UNIDAD TERRITORIAL PARA BOGOTA

La Red de Solidaridad Social (RSS) es una iniciativa presidencial que convoca a la solidaridad nacional para atender las necesidades apremiantes de los grupos de población más pobres y vulnerables del país y busca facilitar su participación en los grandes programas sociales.

Bajo esta orientación, la RSS ejecuta un conjunto de acciones que, articuladas entre sí, busca mejorar la calidad de vida de estos grupos y consolidar el ejercicio de sus derechos.

Dentro de los programas regulares que ofrece la institución se encuentra el de “Atención Humanitaria de Emergencia”, programa que está descrito en el marco conceptual de este documento y que es ofrecido en todo el territorio nacional a través de sus Unidades Territoriales. En el Distrito Capital, la Unidad Territorial para Bogotá ofrece la atención humanitaria de emergencia, contemplada en la Ley 387 de 1997, en coordinación con la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada UAID y con entidades no gubernamentales operadoras de los servicios

de la Red de Solidaridad Social, como la Cruz Roja Colombiana, la Corporación Minuto de Dios, la Fundación Compartir, entre otras⁶⁴.

2.3.2. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- REGIONAL BOGOTA

El ICBF es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Protección Social. Fue creado por la Ley 75 de 1968 y reglamentado por el Decreto 398 de 1969 y desarrolla acciones orientadas hacia la protección de la niñez y la familia, educación en responsabilidad para evitar el abandono de los niños y de las niñas, y la prestación de servicios sociales de carácter nutricional y social que contribuyan al desarrollo integral de los niños y las niñas, a través de sus regionales y centros zonales distribuidos en el territorio colombiano.

Ofrece sus programas en tres áreas de atención:

- Asistencia a la Niñez y Apoyo a la Familia para posibilitar a los Niños el ejercicio de sus Derechos.
- Protección Integral a la Niñez y la Familia para restituir y garantizar sus Derechos.
- Aplicación de la Promoción para la Construcción de una Cultura de Derechos de la Niñez y la Familia.

2.3.3. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL

El DABS es un departamento administrativo vinculado al sector central del Distrito Capital que depende de la Alcaldía Mayor de Bogotá y tiene como objetivo ejecutar

⁶⁴ Ver Cuadro Institucional.

las políticas de bienestar social que permitan el Desarrollo integral de la población en total abandono y extrema pobreza.

La Institución ofrece programas orientados hacia los grupos más vulnerables del Distrito Capital: Niños y Niñas, Mujeres, Adultos Mayores, Discapacitados, Víctimas de delitos sexuales, la prostitución y la violencia intrafamiliar.

2.3.4. UNIDAD DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La UAID es una dependencia de la Secretaría de Gobierno del Distrito, cuya función es la de orientar, informar y remitir a la población desplazada que llega a la ciudad de Bogotá. En esta institución convergen los programas, proyectos y acciones interinstitucionales y cuenta con recursos del Gobierno Nacional y Distrital con el objeto de realizar una atención coordinada y eficaz a la población desplazada que se asienta temporalmente o definitivamente en Bogotá.

Está conformada por la Personería Distrital, la Secretaría de Gobierno y la Red de Solidaridad Social y obedece al proceso de trabajo desarrollado por las entidades que conforman el Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada, según lo establece el Acuerdo 02 de 1998 y el Decreto 624 del mismo año.

2.3.5. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO

La SED es una dependencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá encargada de coordinar el sector educativo de Bogotá, apoyado en instituciones educativas estatales y privadas para desarrollar los procesos de educación básica primaria y secundaria en cada una de las 20 localidades de la ciudad y promover

comunidades educativas organizadas que formen ciudadanos responsables y académicamente formados y capacitados.

La Secretaría de Educación desarrolla las políticas de educación, las estrategias de ampliación de coberturas y los programas de educación formal en Bogotá.

2.3.6. CRUZ ROJA COLOMBIANA

La Cruz Roja Colombiana es una entidad humanitaria, independiente y privada, cuyas acciones corresponden a las necesidades cambiantes de la sociedad colombiana. Es miembro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las cuales desarrollan acciones tendientes a prevenir el sufrimiento humano en todas las circunstancias, proteger la vida y la salud de las personas y favorecer la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y la paz duradera bajo los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, carácter voluntario, unidad y universalidad.

2.3.7. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.

La OACNUDH es el organismo de la ONU⁶⁵ encargado de promover el respeto universal de los Derechos Humanos. Fue creado el 20 de diciembre de 1993 y tiene su sede en Ginebra-Suiza.

En Colombia la OACNUDH trabaja sobre la base de un acuerdo celebrado entre el Gobierno Colombiano y la ONU el 29 de noviembre de 1996 y se ha establecido en el país para cumplir cuatro tareas fundamentales:

⁶⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

- Observar sistemática y analíticamente la situación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en todo el territorio nacional.
- Ofrecer asesoría en estos temas al Gobierno y a las demás autoridades del Estado y de la Sociedad Civil.
- Ofrecer cooperación técnica al Gobierno y a la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos y DIH.
- Informar, difundir y promocionar los Derechos Humanos y el DIH entre los colombianos.

Este organismo cuenta con su oficina principal en Bogotá y con dos sub-oficinas: en Cali y Medellín.

2.3.8. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS INTERNOS –ACNUR-

Este organismo, integrante de la Organización de las Naciones Unidas se encuentra establecido en Colombia para facilitar la coordinación sobre los asuntos relacionados con personas en situación de desplazamiento forzado interno.

ACNUR fomenta el trabajo interinstitucional con organismos integrantes del Sistema de las Naciones Unidas: la OACNUDH, el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR-, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- y con Organizaciones Bilaterales y No Gubernamentales, buscando fortalecer la estructura legal e institucional cuyo mandato es proteger y asistir a las víctimas del Desplazamiento Forzado, dentro del marco normativo de la Ley 387 de 1997.

Ofrece además capacitación sobre la respuesta en casos de emergencia y la inscripción y registro de población desplazada en las áreas prioritarias de intervención.

ACNUR financia y apoya a la Unidad Técnica Conjunta de la Red de Solidaridad Social, entidad considerada por el organismo internacional como su contraparte gubernamental en Colombia.

2.3.9. CONCEJO DE BOGOTÁ

El Concejo de Bogotá es la máxima autoridad política en materia administrativa que ejerce control político en la Administración Distrital y expide las normas para promover el desarrollo integral de la ciudad y sus habitantes, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Para efectos de esta investigación, el Concejo de Bogotá es el organismo de la Rama Legislativa en el Distrito Capital que expidió la normatividad vigente sobre la atención a la población desplazada, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 387 de 1997 y ha realizado al interior de la corporación debates sobre su operacionalización en la ciudad.

2.3.10. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desarrolla a partir de 2002 la política de medio ambiente y de vivienda en el territorio nacional, anterior al Gobierno de Alvaro Uribe Vélez y al proceso de reducción estatal era el INURBE la institución que desarrollaba la política de vivienda en Colombia a través de la

asignación de créditos para la compra de vivienda de interés social y de la construcción de viviendas en sectores rurales y urbanos del país.

Sin embargo, actualmente el Ministerio, a través del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA- desarrolla las funciones que le habían sido asignadas al INURBE, en el diseño de programas y proyectos de vivienda de interés social para sectores poblacionales en condición de vulnerabilidad y alto riesgo, especialmente a personas vinculadas a los procesos de reinserción, dentro del marco de la Política de Seguridad Democrática desarrollada por el Gobierno Nacional.

Cuadro 14. MARCO INSTITUCIONAL DE LA INVESTIGACIÓN

INSTITUCIÓN	MISIÓN INSTITUCIONAL	PROGRAMAS Y SERVICIOS
RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	La Misión de la RSS fue definida a partir de las necesidades del país y de las directrices del Gobierno y consiste en impulsar una gestión social y participativa de desarrollo, caracterizada por cinco lineamientos : Promover la Equidad Social, Desarrollar un nuevo concepto de Política Social, Alcanzar un mayor compromiso de las Colectividades, Promover el proceso de la Descentralización y Consolidar nuevos modelos institucionales para la política social.	<ul style="list-style-type: none"> PROGRAMAS DE LA RSS COMO COORDINADORA DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Atención Humanitaria de Emergencia, Estabilización Socioeconómica, Retorno y Reubicación de la población desplazada.
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR	Promover, asesorar y evaluar programas y servicios de atención orientados a satisfacer las demandas de niños, niñas, jóvenes y familias en el marco de la descentralización y posicionarnos como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, bajo los principios de corresponsabilidad, cogestión y cofinanciación.	<ul style="list-style-type: none"> PROGRAMAS REGULARES Hogares Comunitarios de Bienestar, Materno Infantil, Educación Familiar, Escuela de Padres, Hogares Comunitarios, Hogares Infantiles, Clubes Juveniles. PROGRAMAS GENERALES Atención en Medio Sociofamiliar, Atención en Medio Social Comunitario, Atención en Medio Institucional

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL	Participar en la formulación de las políticas sociales del D.C. y ejecutar acciones de promoción, prevención y restablecimiento, desde la perspectiva de derechos para la inclusión social de poblaciones que están en situación de vulnerabilidad mediante la corresponsabilidad y la coestión entre la familia, la sociedad y el Estado.	<ul style="list-style-type: none"> PROGRAMAS Niñez y Juventud, Vejez, Mujeres y Hombres, Familias. <ul style="list-style-type: none"> PROYECTOS Nuevas Voces Ciudadanas, Mundos para la Niñez, Centros Amar, Atención a Víctimas de delitos sexuales, Protejamos la Vida, OIR Ciudadanía, Nutrir para el Futuro, Atención al adulto mayor en pobreza, Talentos y Oportunidades para la generación de ingresos, Atención a adultos con limitaciones, integración familiar y comunitaria, Centros de Desarrollo Comunitario CDC, Familias Gestantes, Redes para la Democracia Familiar, Atención a personas en situación de prostitución, Niños en situación de alta vulnerabilidad.
UNIDAD DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	Atender y orientar a las familias desplazadas que llegan a Bogotá en un espacio de coordinación interinstitucional donde convergen programas y proyectos del gobierno nacional y distrital.	DESARROLLA ESTRATEGIAS DE: <ul style="list-style-type: none"> Remisión Orientación Divulgación
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL	Liderar al sector educativo como motor de desarrollo de la ciudad en un mundo globalizado, apoyando a las instituciones educativas estatales y privadas para que con sus comunidades educativas organizadas formen ciudadanos responsables y capaces de vivir armónicamente en sociedades para mejorar su calidad de vida.	OFRECE LOS PROGRAMAS CONTEMPLADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL: <ol style="list-style-type: none"> Políticas de Educación Estrategias de Educación Programas de Educación Educación para la era del Conocimiento, Competencias para toda la Vida y Todos a leer con gusto.
CRUZ ROJA COLOMBIANA	Como entidad humanitaria, independiente y privada, desarrolla acciones tendientes a prevenir el	COMO ORGANIZACIÓN OPERADORA DE LA RSS, DESARROLLA LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y DE AYUDA

	sufrimiento humano en todas las circunstancias, proteger la vida y la salud de las personas y favorecer la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y la paz duradera.	HUMANITARIA DE EMERGENCIA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.
OACNUDH	Promover el respeto universal de los Derechos Humanos.	Desarrolla las cuatro tareas: 1. Observar la situación de los Derechos Humanos y del DIH. 2. Asesorar al Gobierno y a la Sociedad Civil. 3. Ofrecer Cooperación Técnica. 4. Informar y difundir los Derechos Humanos y el DIH.
ACNUR	En Colombia ACNUR continuará facilitando la coordinación sobre asuntos de desplazados internos dentro del Sistema de las Naciones Unidas.	Ofrece asesoría y capacitación a entidades gubernamentales y no gubernamentales sobre atención a población desplazada.
CONCEJO DE BOGOTÁ	Como suprema autoridad en materia administrativa ejercer el control político en la administración distrital para promover el desarrollo de la ciudad y de sus habitantes.	Desarrolla la gestión legislativa y política de la ciudad.
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Formula y ejecuta las políticas en materia ambiental, de desarrollo territorial y de Vivienda a nivel nacional.	En materia de Vivienda, ofrece subsidios de vivienda de interés social a grupos vulnerables de la sociedad colombiana, que cumplan con los requisitos establecidos para adquirir vivienda. Asumió las funciones del INURBE desde 2002.

3. DISEÑO METODOLOGICO

3.1. METODOLOGIA

La metodología a seguir es la *Cualitativa*, que busca acertar los significados que los actores de pequeños grupos dan a su conducta, a la de otros actores y a las condiciones y objetos del contexto⁶⁶.

La Investigación Cualitativa se dirige a lograr descripciones detalladas de los fenómenos sociales estudiados, esta investigación proporcionará descripciones y explicaciones sobre la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en la ciudad de Bogotá, a partir de la visión de los directivos de las instituciones integrantes del sistema Distrital de atención a dicha población.

3.2. TIPO DE ESTUDIO

El tipo de estudio que se utiliza es el *Descriptivo*, el cual "selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente para así, describir lo que se investiga"⁶⁷.

En este nivel se ubican las investigaciones que intentan conocer las características o propiedades de una población específica o un fenómeno y/o su proceso de desarrollo, evolución o cambio.

⁶⁶ BRIONES Guillermo. La Investigación Social y Educativa. Convenio Andrés Bello. Bogotá. 1995.

⁶⁷ HERNÁNDEZ SAMPIERI Roberto. Metodología de la Investigación. McGraw Hill. México. 1998. Segunda Edición.

Esta investigación permite comprender el análisis y la interpretación de los datos que han sido reunidos con el propósito de conocer la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en Bogotá.

La investigación de este tipo permite describir algunas características del problema a abordar, realizar una contrastación entre ellas y presentar resultados en el nivel del análisis de la información.

Según Hernández Sampieri: “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis, miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar”⁶⁸.

3.3. INTERÉS DE CONOCIMIENTO

El Interés de Conocimiento que fundamenta la investigación es el *Práctico*, ya que con esta investigación se busca conocer el punto de vista de los directivos de las Instituciones encargadas de la atención a la población desplazada en Bogotá sobre la realidad de esta situación, su impacto y la Política de Atención a dicha población, mediante un análisis institucional que recoge las opiniones de funcionarios y directivos de dichas instituciones en Bogotá.

3.4. INSTITUCIONES SUJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Las Instituciones sujeto de esta investigación son las entidades estatales integrantes del Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada de Bogotá y los organismos internacionales relacionados con el tema del Desplazamiento

⁶⁸ Op.Cit. Pág. 60.

Forzado, las cuales fueron seleccionadas para el desarrollo de la investigación y a las que se les reconoce su responsabilidad social frente a la problemática abordada por esta investigación.

Para este trabajo fueron seleccionados seis (6) funcionarios del nivel directivo de las instituciones integrantes del Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada de Bogotá, tres (3) funcionarios de Organismos Internacionales con representación en Bogotá y un (1) Concejal de Bogotá.

Las Instituciones seleccionadas son:

1. Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS-
2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-
3. Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Bogotá
4. Secretaría de Educación de Bogotá D.C.-SED-
5. Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada de Bogotá –UAID-
6. Fondo Nacional de Vivienda- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
7. Concejo de Bogotá, como ente de la Rama Legislativa del Distrito Capital.
8. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH-
9. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-
10. Cruz Roja Colombiana, Seccional Bogotá y Cundinamarca.

3.4.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN INSTITUCIONALES

- Institución que atiende a población desplazada en Bogotá y en Colombia.
- Institución que destina recursos para la atención a la población desplazada.
- Entidad del nivel nacional y distrital que define programas o servicios a la población desplazada.
- Organismo que atiende a población vulnerable en situación de desplazamiento y a víctimas de conflictos armados a nivel internacional.
- Entidad política del Distrito Capital que define recursos para el Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada.
- Institución que atiende regularmente a población vulnerable y en alto riesgo en Bogotá.

3.4.2. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS FUENTES PRIMARIAS

- Directores y funcionarios de Instituciones que manejan recursos institucionales dirigidos a la atención de la población desplazada.
- Funcionario que interviene en la definición de recursos para la atención a la problemática del desplazamiento forzado (Concejo de Bogotá)
- Directivos y funcionarios de Organismos Internacionales que atienden a víctimas de Conflictos Armados y a población vulnerable, que promueven la defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a nivel internacional.

3.5. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

Para el desarrollo de esta investigación se han adoptado como técnicas para la recolección de información: el *Registro Documental* y la *Entrevista Individual*.

Registro Documental

Permite explorar de manera sistemática y organizada las elaboraciones teóricas, prácticas y conceptuales realizadas desde otros escenarios, tanto académicos como institucionales, ubicados a través de la revisión documental y bibliográfica.

La Entrevista

Como técnica, permite indagar sobre una problemática específica, a partir de la conceptualización propia de los directivos y funcionarios entrevistados, que busca “centrarse en el conocimiento o la opinión individual en la medida que dicha opinión pueda ser representativa de un conocimiento más amplio”⁶⁹.

Para esta investigación se establece como técnica la Entrevista Individual, la cual a través del establecimiento de una serie de preguntas responden a las Categorías de Análisis.

Con el objetivo de recolectar de la forma más concreta posible la información se requirió la elaboración de dos (2) Guías de Entrevista, en las que se establecen una serie de preguntas abiertas que permiten profundizar en el tema y recolectar la información de manera organizada y sistemática. (Ver Anexo 3).

⁶⁹ BONILLA Elssy y RODRIGUEZ Penélope. Más allá del Dilema de los Métodos. Ediciones Uniandes. 1995.

La Guía de Entrevista No. 1 se diseñó y aplicó para las Instituciones ejecutoras de la política pública de atención a la población desplazada en Bogotá y la Guía de Entrevista No. 2 se diseñó y aplicó para los Organismos Internacionales y para el Concejo de Bogotá.

Cuadro 15. Técnicas e Instrumentos de la Investigación

TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
ENTREVISTA (Total:10 Entrevistas Aplicadas)	GUIAS DE ENTREVISTA ✓ No.1. Para Directivos y Funcionarios de las Instituciones. (Total: 6) ✓ No.2. Para Funcionarios de Organismos Internacionales y Concejo de Bogotá. (Total: 4)
REVISIÓN DOCUMENTAL (Total: 23 Documentos)	FICHA DE REGISTRO BIBLIOGRÁFICO Y DOCUMENTAL (Total:23 Documentos)

3.5.1. FUENTES DE INFORMACIÓN

Primarias

Son aquellas que proporcionan información referida a la búsqueda de hallazgos frente al problema de investigación y es recolectada por el investigador en contacto directo con la realidad.

Las fuentes primarias de información son los funcionarios y directivos de las instituciones encargadas de ejecutar la política pública de atención a la población desplazada en Bogotá.

Secundarias

Se refiere a las investigaciones, trabajos de grado, memorias de seminarios y encuentros, leyes, decretos, documentos institucionales y ensayos que han tratado el tema del desplazamiento forzado en Colombia y particularmente en Bogotá. Dentro de estas se encuentran las identificadas tras la revisión en:

Centros de Documentación

Universidad Nacional (Centro de Estudios Sociales) Pontificia Universidad Javeriana (Facultad de Ciencias Sociales), Cruz Roja Colombiana, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría de Gobierno de Bogotá- Unidad de Atención Integral a Población Desplazada, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Regional Bogotá.

Bibliotecas y Centros de Documentación de las Unidades Académicas de Trabajo Social en Bogotá:

Universidad Nacional de Colombia, Universidad De La Salle, Universidad Externado de Colombia, Fundación Universitaria Monserrate.

Bibliotecas

Biblioteca del Concejo de Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, Centro de Investigaciones y Educación Popular-CINEP-, Biblioteca de la Universidad Nacional de Colombia.

3.6. PLAN DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Se entiende el proceso mediante el cual se organiza, clasifica y procesa información con el propósito de responder a los objetivos del estudio.

Para esta investigación el tipo de análisis será *Cualitativo*, el cual responde a estudios de carácter comprensivo e interpretativo.

3.6.1. UNIDADES DE ANÁLISIS

1. Programas de Sensibilización sobre el tema del desplazamiento forzado dirigidos a funcionarios de las Instituciones.
2. Coordinación Interinstitucional existe en las instituciones públicas encargadas de la atención a la población desplazada.
3. Programas Especiales en los sectores de educación, vivienda y bienestar social.
4. Cobertura de Servicios ofrecidos a niños, niñas y mujeres desplazadas.

3.6.2. CATEGORIAS DE ANÁLISIS

1. Conocimiento y Sensibilización sobre el tema.
2. Coordinación Interinstitucional.
3. Programas Especiales.
4. Cobertura de Servicios.

Cuadro 16. CATEGORIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

UNIDADES DE ANÁLISIS	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	SUBCATEGORÍAS DE ANÁLISIS
1. Programas de Sensibilización sobre el tema del desplazamiento forzado dirigidos a funcionarios de las Instituciones.	Conocimiento y Sensibilización sobre el tema.	<ul style="list-style-type: none"> Programas desarrollados en las instituciones Capacitación a los funcionarios Ejes Temáticos Apreciación sobre las políticas públicas de atención a población desplazada.
2. Coordinación Interinstitucional existe en las instituciones públicas encargadas de la atención a la población desplazada.	Coordinación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación en procesos de reubicación Coordinación en procesos de estabilización socioeconómica Instituciones que trabajan coordinadamente
3. Programas Especiales en los sectores de educación, vivienda y bienestar social.	Programas Especiales	<ul style="list-style-type: none"> Educación Vivienda Bienestar Social
4. Cobertura de Servicios ofrecidos a niños, niñas y mujeres desplazadas.	Cobertura de Servicios	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura para niños y niñas desplazadas Cobertura para mujeres.

4. LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÀ

A continuación se presenta un análisis sobre la revisión documental y bibliográfica, desarrollada en Centros de Investigación, Bibliotecas y Centros de documentación de cuatro Facultades de Trabajo Social de Bogotá y posteriormente los resultados obtenidos, los cuales se analizan de acuerdo a las categorías de: Conocimiento y Sensibilización sobre el tema del Desplazamiento Forzado en las Instituciones, Coordinación Interinstitucional, Programas Especiales y Cobertura de Servicios.

4.1. ANÁLISIS DE LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo con el proceso de revisión bibliográfica y documental, se puede concluir que no existen estudios que den cuenta de la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en Bogotá, desde el punto de vista de los funcionarios y directivos de las instituciones encargadas de dicha atención en el Distrito.

En la Revisión Bibliográfica, efectuada en las Universidades Javeriana, Nacional y en instituciones del Distrito como la Contraloría Distrital, la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada –UAID- y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, se hallaron artículos, documentos, ensayos y ponencias de seminarios sobre el tema del desplazamiento forzado. Este material fue encontrado de la siguiente manera:

Universidad Javeriana:

En la Facultad de Ciencias Sociales se encontraron tres (3) artículos publicados en la revista "Universitas Humanística No.47", donde el primero *"Los Desplazados por la Violencia en Colombia: un dolor sin rumbo"*, de Mauricio García Durán S.J analiza la realidad del desplazamiento forzado a partir de cifras del CODHES, la Red de Solidaridad Social y la Conferencia Episcopal Colombiana, resaltando el hecho de que antes de 1997 no existía una respuesta institucional por parte del Estado a la población desplazada. El artículo resalta las causas históricas, su magnitud y consecuencias a nivel nacional.

El segundo, *"Desplazados: Una Historia sin contar"*, de Marbel Sandoval, hace un análisis de historias de vida realizadas a un grupo de personas desplazadas en la región del Urabà Antioqueño, partiendo de las narraciones la autora hace un análisis de las consecuencias a nivel psicosocial y emocional que genera el desplazamiento forzado especialmente en las mujeres, ya que, por sus condiciones de vulnerabilidad, son susceptibles a maltratos y abusos por parte de los actores armados y posteriormente por su mismo entorno sociofamiliar.

El artículo de Nora Segura Escobar *"Desplazamiento en Colombia: Perspectivas de Género"*, hace referencia a las líneas de trabajo frente al desplazamiento forzado, desde la perspectiva de Género, ya que las mujeres, los niños y las niñas son las principales víctimas de esta situación y sugiere la autora, procesos de intervención psicosocial en este segmento de la población desplazada.

El material encontrado en la Universidad Javeriana se centra fundamentalmente en las consecuencias a nivel emocional en grupos vulnerables de la población, en

especial las mujeres, y recomienda líneas de intervención psicosocial en las personas afectadas por esta situación.

Por lo tanto, predominan documentos que hacen referencia a las causas y consecuencias del desplazamiento forzado a nivel emocional y psicosocial.

Universidad Nacional de Colombia:

En la Facultades de Ciencias Humanas y Ciencias Económicas se encontraron documentos que presentan resultados de investigaciones sobre este problema. Uno de ellos, la Revista "Palimpsesto No.2" de la Facultad de Ciencias Humanas contiene cuatro (4) artículos y estudios sobre las causas políticas, sociales y económicas del desplazamiento forzado y las consecuencias culturales a nivel de identidad, desarraigo y adaptación a contextos urbanos de esta población.

El primero de ellos, *"Migraciones Internas, Desplazamientos Forzados y Estructuras Regionales"* de Darío Fajardo, hace referencia a la evolución histórica sobre la concentración de la propiedad territorial en la sociedad rural colombiana, la cual ha incidido en procesos de expropiación de comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas desde finales del Siglo XIX, generando procesos migratorios que dinamizan la economía y las propias políticas de tierras del Estado Colombiano durante el Siglo XX.

El documento se desarrolla a partir de disciplinas como la Sociología y la Historia, las cuales aportan al análisis estructural y coyuntural de la dinámica social generada por el desplazamiento de población y lo coloca como un fenómeno histórico que ha predominado en la sociedad colombiana desde hace más de un siglo.

El segundo artículo de Palimpsesto, se refiere a las implicaciones emocionales de este problema. Fernando Jiovanni Arias, en: *"Desplazamiento Forzado en Colombia: Reflexiones sobre su Implicación Emocional"*, establece las implicaciones de orden político, cultural, social y familiar que genera el desplazamiento de población a causa del conflicto armado interno y sus consecuencias de orden emocional que produce hechos de violencia. El autor se centra en las implicaciones a nivel psicosocial en la intervención de traumas, síntomas y comportamientos que presenta la población desplazada y sugiere algunas alternativas para su abordaje.

En el tercer artículo, Nohora Carvajal y Marcela Cevallos analizan la dinámica del conflicto armado interno en cuanto a su dinámica espacial y geográfica. En *"El Desplazamiento como Dinámica del Conflicto Armado Interno"*, las autoras plantean que el desplazamiento de población se constituyó en una estrategia utilizada por los grupos armados para controlar territorios, recursos naturales y minerales (petróleo, carbón, oro, platino, entre otros) y a la misma población a través del terror.

Por último, en este documento se encontró el artículo de Gloria Naranjo y Deyci Hurtado *"Migrantes y Desplazados en las Ciudades"*, donde las autoras proponen alternativas de solución a las familias y comunidades desplazadas que se encuentran en contextos urbanos, al evidenciar las capacidades de estas personas de coproducir los procesos de urbanización, la supervivencia en la economía informal y en la organización comunitaria, al convertirse en nuevos integrantes de la ciudad.

En el documento de "Palimpsesto No.2", los artículos y ensayos descritos anteriormente reflejan frente al tema del desplazamiento forzado sus causas y

consecuencias políticas, sociales y territoriales, así como la dinámica social que genera el conflicto armado interno y que han generado otros conflictos armados a lo largo de la historia colombiana, desde un enfoque sociológico e histórico.

Al igual que en el material hallado en la Universidad Javeriana, en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional se encuentran estudios sobre las consecuencias psicosociales y emocionales del desplazamiento forzado, tal y como lo establecen en el libro: *“Efectos Psicosociales y Culturales del Desplazamiento”*, de la Trabajadora Social Martha Nubia Bello y del Psicólogo Fernando Jiovanni Arias, documento que recoge ponencias que plantean distintas formas de intervención con la población desplazada, al incluir estudios sobre los efectos psicosociales elaborados por instituciones públicas y ONGs como Taller de Vida, Fundación Dos Mundos, entre otras. Además hace un análisis sobre el impacto social y cultural en las personas en esta condición, las nuevas identidades colectivas e individuales y hace una mirada desde la categoría de Género, al evidenciar el trabajo efectuado en su mayoría con mujeres desplazadas.

En la misma universidad, en la Facultad de Ciencias Económicas, el Observatorio de Coyuntura Socioeconómica –OCSE- presenta en un documento la descripción de la actual situación del desplazamiento forzado en Colombia, estableciendo sus causas económicas y políticas, cifras y efectos psicosociales en la población. Analiza también la respuesta que ha dado el Estado a la población en relación con la Ley 387 de 1997.

En la Universidad Nacional, los documentos que tratan el tema del desplazamiento forzado evidencian la estructura de este problema y sus consecuencias a nivel

psicosocial, reflejando procesos de investigación y de intervención con esta población.

Contraloría Distrital de Bogotá:

En este organismo de control, se encontró un documento titulado: *"Intenciones y Acciones en la Atención de la población Desplazada en Bogotá D.C."*, que analiza la situación de las familias desplazadas en Bogotá y evalúa el papel desarrollado por las instituciones del distrito en la atención a esta población.

La Contraloría Distrital hace recomendaciones al Gobierno Nacional y Distrital para mejorar la atención y la respuesta institucional, teniendo como base los problemas financieros por los cuales ha atravesado Bogotá sugiere alternativas de co-gestión con la Nación en este propósito.

Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada –UAID-

En la UAID se encontraron tres (3) documentos, uno de ellos elaborado por la Secretaría de Hacienda Distrital titulado: *"Diagnóstico, Políticas y Acciones en relación con el Desplazamiento Forzado hacia Bogotá"*, donde la entidad presenta un balance de la gestión institucional del Distrito en la atención a la población desplazada en cuanto a presupuestos destinados y programas institucionales ejecutados.

El Segundo, elaborado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno de la Fundación Mencoldes: *"Aspectos Críticos y Recomendaciones para la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado"*, presenta aportes y recomendaciones hechas por ONGs al Gobierno Nacional para el cumplimiento de las funciones asignadas al Estado Colombiano en la Ley 387 de

1997 y analiza el desarrollo de la política de atención a la población desplazada en el periodo 1998-2002 y su relación con las conversaciones de paz adelantadas por el Gobierno de Andrés Pastrana con las FARC.

El tercero, contiene los resultados de una investigación adelantada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 1999, titulada: *"Santa Fè de Bogotá: Población Desplazada 1999"*, donde hace una aproximación a la situación social, económica y cultural de las familias que llegan a Bogotá, de acuerdo a las necesidades que presenta la población y las prioridades en la intervención de esta problemática.

Los documentos hallados en la UAID refleja la excelente documentación con la que cuenta la Unidad, ya que se encontraron balances sobre el papel del Estado en la atención, diagnósticos e investigaciones elaborados por instituciones de control y de manejo presupuestal como la Contraloría Distrital, la Secretaría de Hacienda y la Alcaldía Mayor y presentan análisis de la respuesta estatal en periodos específicos y coyunturales de la más reciente historia colombiana; documentos que tienen un enfoque institucional sobre la atención a la población desplazada, sin embargo, no son investigaciones o estudios que den cuenta de la operacionalización de la política pública en Bogotá, a partir de recomendaciones formuladas desde organismos internacionales, ni son estudios que reflejan el punto de vista de funcionarios y directivos de instituciones sobre el desarrollo de la misma política pública de atención a la población desplazada.

ACNUR:

En la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con sede en Bogotá, se encontró un documento elaborado en el 2002 que presenta un balance de la política de atención a la población desplazada a nivel nacional.

El documento: *"Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia 1999-2002"*, contiene un análisis y evaluación de la política desarrollada desde el nivel nacional, en cabeza de la Red de Solidaridad Social y plantea las dificultades presentadas entre el marco normativo vigente y su impacto en las familias desplazadas, las limitaciones en los procesos de Ayuda Humanitaria y de Reestablecimiento de la población a nivel nacional.

El documento del organismo internacional se ubica en las dificultades presentadas en el desarrollo de la misma política en todo el territorio nacional y plantea unas conclusiones sobre el desarrollo de la misma en el periodo 1999-2002.

Tanto el documento de ACNUR como el de la Mesa de Trabajo sobre Desplazamiento Interno de Bogotá, hacen referencia a la política de atención y a su gestión adelantada durante el periodo presidencial 1998-2002, ya que fue en este periodo donde se incrementaron los desplazamientos masivos de población a causa de la intensificación del conflicto armado interno, las conversaciones de paz con el grupo de las FARC y la influencia de la comunidad internacional en el desarrollo del proceso de paz y de la ejecución del "Plan Colombia", fueron sucesos que definieron la dinámica social y política del país durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana.

Como conclusión de la Revisión Bibliográfica de la Investigación, se puede establecer que los estudios, documentos, ensayos e investigaciones sobre el tema del Desplazamiento Forzado hacen referencia a las causas y consecuencias psicosociales del problema y evalúan el papel del Estado en la respuesta a la población desplazada, pero no se encontraron estudios que reflejen la operacionalización de la política de atención a la población desplazada en Bogotá,

a partir de recomendaciones formuladas desde organismos internacionales ni que contengan las opiniones y puntos de vista sobre el desarrollo de la misma política de funcionarios de las instituciones encargadas de operacionalizar esta política pública.

Cuadro 17. DOCUMENTOS CONSULTADOS EN LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA.

INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	AUTOR
Universidad Javeriana (Facultad de Ciencias Sociales)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Desplazados por la Violencia en Colombia: con su Dolor sin Rumbo. 2. Desplazados: una Historia que Contar. 3. Desplazamiento en Colombia: Perspectivas de Género. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mauricio García Durán S.J. 2. Marbel Sandoval. 3. Nora Segura Escobar
Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Ciencias Humanas)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Migraciones Internas, Desplazamientos Forzados y Estructuras Regionales. 2. Desplazamiento Forzado en Colombia: Reflexiones sobre su Implicación Emocional. 3. El Desplazamiento como Dinámica del Conflicto Armado Interno. 4. Migrantes y Desplazados en las Ciudades. 5. Efectos Psicosociales del Desplazamiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Darío Fajardo Montaña. 5. Fernando Jiovanni Arias. 6. Nohora Carvajal y Marcela Cevallos. 7. Gloria Naranjo, Deyci Hurtado. 5. Martha Nubia Bello.
Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Ciencias Económicas)	El Desplazamiento Forzado Interno en Colombia.	Observatorio de Coyuntura Socioeconómica OCSE.
Contraloría Distrital de Bogotá.	Intenciones y Acciones en la Atención de la Población Desplazada en Bogotá D.C.	Contraloría Distrital de Bogotá.
Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada UAID	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico, políticas y acciones en relación con el Desplazamiento Forzado hacia Bogotá. 2. Aspectos Críticos y Recomendaciones para la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado. 3. Santa Fe de Bogotá: Población Desplazada 1999. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría de Hacienda Distrital. 2. Fundación Mencoldes. 3. Alcaldía Mayor de Bogotá.
ACNUR	Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia 1999-2002.	ACNUR

En el proceso de Revisión Documental, realizado en centros de documentación de cuatro Facultades de Trabajo Social de la ciudad de Bogotá, se hallaron once (11) trabajos de grado sobre el tema del Desplazamiento Forzado, relacionados con la intervención profesional de Trabajo Social con población desplazada, evaluación del papel del Estado frente a esta situación, referencias institucionales de atención a la población desplazada y sistematizaciones de prácticas profesionales con familias en condición de desplazamiento forzado.

Fundación Universitaria Monserrate:

Se encontró un trabajo investigativo, relacionado con las estrategias de intervención de Trabajo Social frente al Desplazamiento Forzado.

“Formulación de Estrategias de Intervención de Trabajo Social frente a la Problemática del Desplazamiento Interno a causa de la Violencia Política”, logró hacer aportes a la intervención profesional con familias desplazadas en los procesos de recepción y acogida, teniendo en cuenta las condiciones psicosociales y las condiciones políticas y sociales del desplazado.

Universidad Externado de Colombia:

El trabajo de grado: *“Estrategias de Adaptación de las Familias que por Conflicto Armado emigran a Bogotá”,* logró dar a conocer las consecuencias del desplazamiento forzado a nivel psicosocial, en un grupo de familias en condición de desplazamiento asentadas en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, durante los años 1998 a 2000. Fue el único trabajo investigativo sobre el tema del Desplazamiento Forzado que se encontró en esta unidad académica de Trabajo Social.

Universidad De La Salle:

Existen dos (2) trabajos investigativos sobre el tema, uno de ellos: *“Referencias Institucionales y Conceptuales sobre la Atención a personas en situación de desplazamiento forzado en Bogotá-Cundinamarca 1998-2000”*, hace una caracterización de los enfoques metodológicos que se utilizan en la profesión de Trabajo Social para la intervención desde las instituciones con la población desplazada.

El segundo, titulado: *“La Violencia Política en Colombia, el Desplazamiento y las Respuestas del Estado en el Siglo XX”*, hace un estudio histórico sobre las etapas del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, establecidas en: La Guerra de los Mil Días (1899-1902), La Violencia Política (1940-1960) y el Conflicto Armado Interno Actual (1980-2002) y sus consecuencias a nivel social, político y económico.

Tanto los trabajos investigativos encontrados en la Fundación Universitaria Monserrate, la Universidad Externado y en la Universidad De La Salle, hacen referencia a la intervención de Trabajo Social con población desplazada y a las estrategias profesionales e institucionales a desarrollar con esta población, aportando conocimientos sobre el tema y en especial a la construcción del objeto de estudio y de intervención de la profesión, relacionado con esta problemática, relativamente reciente para los profesionales de Trabajo Social en Colombia.

Universidad Nacional de Colombia:

Se hallaron siete (7) trabajos investigativos sobre el tema del Desplazamiento Forzado, relacionados con sistematizaciones de experiencias con población desplazada, evaluaciones del papel del Estado en la respuesta institucional y

estudios sobre cambios en los roles familiares, culturales, historias de vida, de identidad y de Género.

El primer trabajo de grado: *“Lazos Familiares, Territorios que se quiebran”*, identificó los cambios en la composición familiar que tienen lugar en un grupo de familias como consecuencia de una situación de desplazamiento forzoso y las transformaciones sucesivas al interior de las mismas.

A través de la Entrevista Semi-estructurada, se hizo una reconstrucción de relatos del pasado efectuado por el propio desplazado, desde el punto más lejano hasta sus días actuales, para identificar la dinámica familiar antes, durante el desplazamiento, su vida actual y su proyección futura.

El segundo: *“El Papel del Estado frente al Fenómeno del Desplazamiento Forzoso: Una Mirada Evaluativa”*, hace una mirada evaluativa desde los componentes legales e institucionales en la intervención con familias en situación de desplazamiento forzado, en especial del papel desarrollado por el Estado en la atención humanitaria de emergencia a esta población en el país. Sin embargo, no se refiere a la operacionalización de la política pública de atención a esta población en Bogotá.

En: *“Identidad Colectiva y Desplazamiento, Estudio de Caso”*, las autoras lograron conocer los elementos de la Identidad Colectiva que aparecen, se transforman y desaparecen durante el transcurso del desplazamiento y que son fundamentales para la cohesión de la población desplazada de la Vereda Maracaibo, Municipio de Rioblanco – Tolima, durante 1999. El estudio hace referencia a aspectos socioculturales de la población, orientada hacia la generación de un proceso

organizativo comunitario en el sector rural en el Tolima, reflejando el trabajo investigativo-participativo de las autoras con la población desplazada.

El cuarto trabajo de grado hallado en la Universidad Nacional, se relaciona con la incidencia del desplazamiento en un grupo de mujeres, continuando la línea de trabajo desarrollada por las Universidades Javeriana y Nacional en el tema de Género. En: *"Un Reencuentro Consigo Misma: Cambios De Rol, Estilos De Vida Y Prácticas Sociales De La Mujer Desplazada Por La Violencia Política"*, la investigación estableció la perspectiva de Género como categoría social y cultural que debe formar parte de los análisis en los estudios sobre Desplazamiento Forzado, en los roles, necesidades y expectativas.

Plantea además los cambios experimentados por la mujer a nivel cultural y social donde ella asume el rol como proveedora económica del hogar y donde su familia interactúa de forma distinta a como lo hacía antes del Desplazamiento.

La investigación: *"Representaciones Sociales y relaciones Entre Líderes Comunitarios y Familias Desplazadas por la Violencia"*, analiza las representaciones sociales de los líderes comunitarios frente al Desplazamiento y su incidencia en la práctica social y las relaciones que se establecen entre ellos. Logró identificar las dificultades que se presentan a nivel de las relaciones sociales entre la población forzosamente receptora y la forzosamente desplazada. Tuvo un acercamiento a las vivencias cotidianas y evidenció la importancia que para estas familias tienen las relaciones en el espacio en el cual se insertan, muchas de estas establecidas con líderes comunitarios.

La sexta investigación titulada: *"Niñez y Desplazamiento, transformaciones socioculturales identidad y desarrollo, una propuesta de la intervención"*

psicosocial desde el Trabajo Social", tuvo como objetivo el de determinar las transformaciones sociales y culturales que afrontan los niños y niñas en situación de desplazamiento y su influencia en la identidad y desarrollo físico y emocional de los mismos.

Con la muestra de 30 niños y niñas y a través de talleres pedagógicos, grupos focales y seguimiento etnográfico, la investigación logró identificar y categorizar las transformaciones sociales a nivel de espacio vital, necesidades básicas, relaciones familiares y sociales, identidad individual y autoestima de los infantes.

A su vez presenta las percepciones de los niños frente a su futuro después del desplazamiento, y es la primera investigación hallada en esta unidad académica que trata el tema de los niños y las niñas en condición de desplazamiento forzado.

Por último, la sistematización de la práctica profesional de una trabajadora social egresada de este programa en el municipio de Soacha, analiza la dinámica social y el trabajo comunitario planteado desde la profesión de Trabajo Social con población desplazada y la consolidación de redes sociales en el barrio "La Isla" en Soacha–Cundinamarca, trabajo titulado: *"Desplazamiento y Redes Sociales en el barrio la Isla en Soacha"*.

Se evidencia en la revisión documental efectuada en las cuatro unidades académicas de Trabajo Social de Bogotá, la ausencia de investigaciones y trabajos de grado sobre la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada en el Distrito Capital. Se encontraron trabajos que dan cuenta de experiencias de trabajo comunitario con población desplazada, historias de vida, cambios en roles culturales y familiares en mujeres, niños y niñas desplazadas, caracterización de la intervención profesional con esta población y dos investigaciones, una en la Nacional y la otra en La Salle, sobre las respuestas

del Estado a la población desplazada, planteadas desde un enfoque histórico y sociológico. (Ver Anexo 2. Revisión Documental sobre la Investigación).

Por lo tanto, en las unidades académicas de Trabajo Social de Bogotá no existen trabajos investigativos que den cuenta de la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada, se evidencia una ausencia en la producción teórica desde Trabajo Social sobre Políticas Públicas de prevención y atención al desplazamiento forzado en Bogotá y en Colombia.

Los resultados de la investigación se presentan a continuación en el siguiente capítulo.

4.2. CONOCIMIENTO Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN INSTITUCIONES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO.

De acuerdo al primer objetivo específico de la investigación y como respuesta a la primera categoría de análisis, en especial a la primera pregunta sobre los programas desarrollados en las instituciones sobre capacitación a funcionarios sobre el tema del desplazamiento forzado, los resultados se establecen de acuerdo a cada institución.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

La Secretaría de Educación Distrital cuenta con un 50% de participación en este tema a nivel distrital, ya que es la institución que más ha desarrollado programas de capacitación y sensibilización a sus funcionarios y docentes de colegios distritales sobre el tema a partir de 1999.

Los programas ejecutados por la Secretaría de Educación a partir de 1999 en el Distrito Capital son: "Acciones Pedagógicas y de Acompañamiento", "Taller de Vida" y "Cajita de Estudio", en donde el primero se ha venido desarrollando a través del proyecto de inversión Fomento a la Aprobación Retención Escolar "FORE"

El programa "Taller de Vida" es un convenio establecido con la ONG Taller de Vida, la Embajada de Italia y con la Alcaldía Local de Usme, el cual tiene una duración de un año académico por institución que busca sensibilizar sobre el tema y acompañar a la población en procesos pedagógicos orientados al restablecimiento y adaptación social de la población al entorno urbano y social de Bogotá.

El programa “Cajita Feliz”, es un programa que forma valores mediante la educación artística, este también tiene un año de duración por institución.

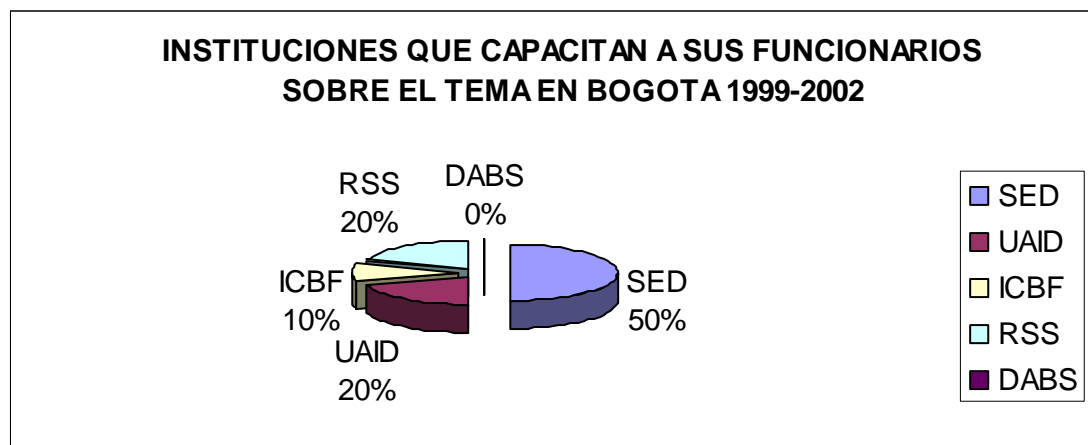
ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desarrolla módulos de capacitación desde la Sede Nacional y la Regional Bogotá a funcionarios delegados de los Centros Zonales de la ciudad y desarrolla áreas de capacitación en nutrición, psicología y acciones lúdicas para niños, niñas y mujeres en condición de desplazamiento forzado.

DABS

Es importante destacar que el Departamento Administrativo de Bienestar Social no desarrolla ni ha implementado programas de capacitación y sensibilización sobre el tema del desplazamiento forzado a sus funcionarios y directivos.

Cuadro 18. INSTITUCIONES QUE CAPACITAN A SUS FUNCIONARIOS SOBRE EL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BOGOTÀ 1999-2002.



Fuente: Presente Investigación.

Frente a la pregunta sobre los eventos de capacitación que se han desarrollado en las instituciones, se evidencia que el 50% de las instituciones sujeto, han realizado desde 1999 eventos de capacitación y sensibilización a nivel institucional, entre las cuales están la Secretaría de Educación Distrital y la UAID.

La Secretaría de Educación Distrital, ha realizado dichos eventos dirigidos a funcionarios, docentes y padres de familia de 39 instituciones educativas distritales, con el propósito de trabajar frente a la aceptación e inclusión social de niños y niñas en situación de desplazamiento que se ubican temporalmente o definitivamente en el Distrito Capital. En este sentido, la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) también ha realizado constantemente eventos de capacitación, en colaboración con la Personería Distrital, la Procuraduría General de la Nación y con la participación de algunos organismos como la Cruz Roja Colombiana, ACNUR y la OIM.

Por otro lado el ICBF, se ha concentrado en desarrollar módulos de capacitación desde la sede nacional del instituto, en donde se presta capacitación a los funcionarios delegados de los respectivos centros zonales de la ciudad.

Cabe destacar que el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), no lleva a cabo ningún tipo de evento de capacitación sobre el tema del Desplazamiento Forzado dirigido a sus funcionarios, a pesar de su participación en otros aspectos de esta política como institución del nivel distrital en el proceso de atención integral a esta población.

Cuadro 19. EJES TEMÁTICOS DESARROLLADOS EN LAS INSTITUCIONES.

INSTITUCIÓN	EVENTOS DE CAPACITACIÓN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL SED	Acciones Pedagógicas, Sociales y de Acompañamiento a la población desplazada, a través de talleres de apoyo psicológico y académico.
UNIDAD DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA UAID	La UAID centra su capacitación y sensibilización en las acciones de: atención integral, orientación y remisión a otras entidades y atención a población vulnerable.
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF	El ICBF, desarrolla su capacitación en : salud, nutrición, manejo de duelo y relaciones familiares al interior de esta población

En cuanto a los Ejes Temáticos desarrollados en las instituciones del distrito en los procesos de capacitación y sensibilización sobre el tema del desplazamiento forzado dirigido a los funcionarios y directivos de las mismas, estos son los hallazgos más significativos:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

En esta tabla se observa que el eje temático más utilizado a nivel institucional es el de las Acciones Pedagógicas, Sociales y de Acompañamiento a la población desplazada, estos ejes temáticos han sido desarrollados por esta institución, en donde se trabaja en torno a la inserción social de los niños y niñas afectadas por el desplazamiento forzado, a través de talleres de apoyo psicológico y académico, coordinados desde la Dirección de la entidad y desde las gerencias de los CADEL en la ciudad de Bogotá.

UAID

La UAID, de la misma forma centra su capacitación y sensibilización en las acciones de: atención integral, orientación y remisión a otras entidades y atención a población vulnerable.

ICBF

El ICBF, desarrolla su capacitación en temas relacionados con: salud, nutrición, manejo de duelo y relaciones familiares al interior de esta población.

El DABS, al no desarrollar formalmente un proceso de capacitación institucional sobre este tema no contempla ningún eje temático, situación similar se presenta en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

La Red de Solidaridad Social desarrolla constantemente eventos de capacitación sobre atención integral, remisión y orientación a la población desplazada, en colaboración con entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana y organismos internacionales como ACNUR, la OIM y Organizaciones No Gubernamentales.

Frente a la pregunta sobre la planeación y preparación institucional para atender la problemática del desplazamiento en Bogotá, las instituciones respondieron que se encuentran preparadas y capacitadas para atender niños y mujeres desplazadas, aunque algunas de ellas aseguran no estarlo de forma económica como es el caso del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).

Con los resultados presentados anteriormente, se puede establecer que las instituciones del nivel distrital han operacionalizado acciones conjuntas en materia de capacitación y formación a funcionarios y directivos de las mismas, las cuales han estado orientadas hacia el mejoramiento de la atención de la población desplazada que llega a sus instalaciones en busca de asesoría, apoyo y vinculación a un programa regular o especial.

La Secretaría de Educación Distrital es la institución que más desarrollos ha tenido en los últimos cinco años en materia de capacitación y formación sobre el tema a sus funcionarios, personal docente y administrativo de las instituciones educativas, al igual que la Regional Bogotá del ICBF y la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada UAID, lo cual refleja un mejoramiento en la calidad de los servicios ofrecidos para la población desplazada.

Por lo tanto, las instituciones anteriormente descritas (a excepción del DABS) han asumido con responsabilidad una de las recomendaciones formuladas en 1999 por los organismos internacionales: la referida a la capacitación y sensibilización sobre el tema del desplazamiento forzado a instituciones y funcionarios públicos, para mejorar la atención institucional y la calidad de la misma.

4.2.1. PERCEPCIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÀ 1999-2003.

Para la investigación es importante conocer el punto de vista que tienen los directivos de algunos organismos internacionales relacionados con el tema de la atención a la población desplazada, ya que, uno de ellos, efectuó a partir de 1999 recomendaciones al Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; específicamente, la OACNUDH fue quien instó al Estado y a la Sociedad Civil a proteger a las víctimas del desplazamiento forzado.

En cumplimiento al objetivo general de la investigación, se presenta a continuación un análisis de la percepción de algunos organismos internacionales sobre dicha política desarrollada en la ciudad de Bogotá, para contrastar los puntos de vista de estas agencias internacionales con los resultados y puntos de vista de las instituciones del nivel Distrital sobre la política de atención a la población desplazada en Bogotá; para ello, fueron entrevistados funcionarios de las siguientes agencias internacionales con representación en Colombia:

- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH⁷⁰, Dra. Cybele Hauptert.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Internos ACNUR⁷¹, Dr. Edgar Forero

⁷⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁷¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Internos.

- Cruz Roja Colombiana, T.S. Maribel Monroy Delgado.

Además, se consultó la opinión del Concejal de Bogotá, Dr. Ángel Cabrera Báez sobre el trabajo legislativo desarrollado al interior del Concejo sobre el tema del desplazamiento forzado, su legislación vigente que orienta la política de atención a esta población y su nivel de ejecución en el Distrito Capital.

OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS – OACNUDH-

De acuerdo con Cybele Hauptert, la OACNUDH no puede hacer una opinión o pronunciamiento sobre el nivel de formulación de las políticas en el contexto colombiano, solamente la hace a través de los documentos oficiales de la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la Sra. Hauptert planteó su punto de vista personal sobre el desarrollo de la política de atención a la población desplazada en el contexto colombiano y no compromete su opinión con la posición oficial que pueda tener la OACNUDH frente a este tema.

Para la funcionaria del Organismo Internacional, la atención a la población desplazada debe contener y orientarse bajo el enfoque de Derechos, para lo cual afirmó:

“La atención a los desplazados debe ser integral y debe contener un marco de derechos políticos fundamentados en la inclusión social y en la participación activa de esta población”.

A la pregunta sobre la respuesta institucional de Bogotá para la atención de los grupos más vulnerables de la población desplazada, afirmó que la OACNUDH recibe constantemente quejas de personas en condición de desplazamiento sobre la atención en las instituciones, especialmente sobre retrasos en la entrega de las ayudas humanitarias por parte de la Red de Solidaridad Social y estableció que el organismo ofrece capacitación y asesoría en Derechos Humanos y DIH a entidades estatales y a organizaciones de desplazados a nivel nacional, para fortalecer la intervención institucional en dicho proceso con la población objeto.

En cuanto al desarrollo de eventos de capacitación y sensibilización sobre el tema, esta agencia internacional ofrece varios programas de capacitación al 80% de los funcionarios del Ministerio Público y de las Personerías Municipales en Colombia, en temas relacionados con el DIH y fenómenos migratorios. Además, trabaja con ONGs y con la Mesa de Trabajo de Desplazamiento Forzado de Bogotá, especialmente con la Fundación Mencoldes.

En este sentido, el trabajo desarrollado por la OACNUDH en materia de capacitación a funcionarios estatales sobre el tema del desplazamiento forzado es fundamental, ya que, de acuerdo con los resultados planteados anteriormente sobre este tema en las instituciones distritales, el nivel de conocimiento de los mismos sobre el tema es bajo, y ello afecta notoriamente la gestión institucional en el proceso de atención a esta población.

En cuanto a Coordinación Interinstitucional en la atención a la población desplazada, la Sra. Hauptert afirma que no ha habido ningún pronunciamiento oficial de la ONU al respecto. Establece que de acuerdo con los mandatos de las Naciones Unidas, la OACNUDH realiza un proceso de observación de retornos de

personas desplazadas a sus lugares de origen y verifica si se cumplen los principios rectores de la ONU para los desplazamientos internos.

"Esta es nuestra guía para observar y acompañar los procesos de retorno y de reubicación de la población desplazada en Colombia".

La impresión de la Sra. Hauptert sobre las instituciones de Bogotá, es que su nivel de coordinación interinstitucional *"no es el óptimo para la atención a los desplazados"*, esa es la situación que expresan las personas desplazadas a la oficina, aunque no se sabe exactamente que sucede al interior de las mismas.

Frente a los programas ofrecidos por las instituciones, la funcionaria establece que la población desplazada está desorientada y no conoce sus derechos como población en situación de riesgo, al existir un desconocimiento sobre sus derechos, no solo como desplazados sino como ciudadanos. En este sentido la Sra. Hauptert propone que la Defensoría del Pueblo debe orientar a esta población sobre el pleno ejercicio de sus derechos, y a recuperar sus bienes y sus tierras, promoviendo así procesos de retorno y de estabilización de dicha población.

"Se debe informar adecuadamente a los desplazados, las ayudas de emergencia deben llegar a la población con eficacia, ya que, la situación actual de esta población es grave, el hecho de que no tengan un conocimiento sobre sus derechos y sobre los programas del Estado impide que ellos reciban una adecuada atención integral".

En cuanto a la Cobertura de Servicios, el Organismo de Naciones Unidas no ha hecho ningún pronunciamiento sobre este tema, sin embargo, la OACNUDH en sus recomendaciones del año 2003 exhorta al Gobierno Nacional a hacer efectivo el Sistema de Alerta Temprana (SAT) para prevenir los desplazamientos de población

civil. La ONU apoya este sistema para que sea eficaz y evitar así desplazamientos, masacres y violaciones a los Derechos Humanos.

También recomienda al Gobierno a identificar población en situación de desplazamiento y a desarrollar acciones y programas de atención preventiva y de protección, aplicando los principios rectores de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos.⁷²

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos no ha llevado a cabo ningún tipo de gestión ante el Gobierno Nacional y Distrital para recomendar solicitudes de transferencias de recursos de los entes territoriales expulsores de población desplazada hacia Bogotá, sin embargo, tiene la función de divulgar y aplicar sus recomendaciones y sus principios rectores en el país.

El mandato de la ONU sugiere:

- Observación de violaciones masivas de los Derechos Humanos y del DIH.
- Asesoría a entidades estatales, actualmente se ha pronunciado sobre la Ley antiterrorista que cursa en el Congreso Colombiano.
- Difusión sobre Derechos Humanos y DIH.

Se puede concluir que la OACNUDH no conoce la dinámica institucional generada en Bogotá frente a la atención de esta población, ya que su campo de acción se desarrolla en las regiones del país que presentan situaciones de violación a los Derechos Humanos y al DIH, pero recomienda a las instituciones, al igual que en 1999, a que trabajen coordinadamente en la atención integral a la población desplazada y ante todo, a que divulguen adecuadamente los servicios y derechos que tienen las personas en esta condición.

⁷² Ver Anexo 4.

El organismo de la ONU resalta la importancia de la divulgación de los derechos sociales y políticos por parte de las instituciones en esta población.

La percepción de la funcionaria del organismo internacional es que en Bogotá se está atendiendo a la población, pero que existen fallas en la atención humanitaria y en el suministro de información a la población desplazada, según las quejas que reciben de personas en esta situación, lo cual refleja una respuesta institucional baja del Distrito Capital para esta población.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS INTERNOS –ACNUR-

Frente a su percepción sobre el desarrollo de la política pública de atención a la población desplazada en Bogotá, el Dr. Edgar Forero, de ACNUR, establece que dicha política al estar formulada desde el nivel nacional, en su operacionalización en el Distrito Capital emergen dificultades al coexistir dos entidades: La Unidad Territorial de Bogotá de la Red de Solidaridad Social y la Unidad de Atención Integral para la Población Desplazada de la Secretaría de Gobierno Distrital, y al coexistir dos entidades de los dos niveles se presentan desencuentros para coordinar acciones. *“A pesar de que la formulación de la política es del nivel nacional, la ejecución es compartida entre la nación y el distrito y esto genera una desigualdad de criterios en la coordinación de acciones dirigidas a atender a esta población”.*

Para ACNUR, las instituciones del Distrito Capital no están preparadas adecuadamente para atender a la población desplazada. Afirma el Dr. Forero que la dimensión del desplazamiento forzado de población hacia Bogotá ha aumentado y la capacidad de respuesta institucional es baja, el nivel de cobertura ofrecida por

los programas regulares de las instituciones es bajo, ya que la atención se limita a ofrecer la Atención Humanitaria de Emergencia establecida en la Ley 387 de 1997 solamente para las familias desplazadas registradas en el Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social.

En este sentido, existe un desbalance entre la cantidad de población registrada ante la Red, la población que se encuentra en Bogotá y que está registrada en el Sistema de la Red perteneciente a otras ciudades del país y la cantidad de personas que no se encuentran registradas; por lo tanto, se presenta un desbalance en la oferta de servicios para dicha población, la cual se ubica en un 70% del total de la población.

Por lo tanto, la respuesta institucional en materia de atención integral y de restablecimiento de la población es débil ya que no existen programas diseñados para la atención integral y para la generación de ingresos del total de la población desplazada, la que está registrada y la que no se encuentra registrada.

En materia de conocimiento y sensibilización sobre el tema del desplazamiento, el Organismo Multilateral ha desarrollado foros a nivel Distrital sobre el tema, donde han participado funcionarios de instituciones del nivel Nacional y Distrital, ONGs y representantes de organizaciones de desplazados. En este sentido, ACNUR ha establecido convenios con Universidades y con otras instituciones para capacitar y sensibilizar a funcionarios de entidades públicas relacionadas con la atención a las familias desplazadas, constantemente el organismo realiza talleres y diplomados sobre el tema a nivel nacional.

Frente al tema de la Coordinación Interinstitucional en la ciudad, el Dr. Forero se refiere a los casos de retornos masivos y reubicaciones de población desplazada de Bogotá hacia municipios y provincias del Departamento de Cundinamarca.

Establece que la Gobernación de Cundinamarca ha liderado exitosamente dichos procesos de reubicación hacia municipios como Fusagasuga, La Palma y Pasca, entre otros, pero estos procesos se han desarrollado con una cobertura mínima en servicios con respecto a las demandas de la población.

“El problema de Bogotá es la gente que llega y no se quiere ir, aproximadamente, del total de la población un 60% se quiere instalar en Bogotá y la ciudad le responde a la población a través de sus programas regulares en Educación, Salud y minimamente en Bienestar Social. La cuestión está con la gente desplazada que se queda, en materia de soluciones de vivienda y de generación de ingresos”.

Afirma el Dr. Forero que existen problemas de coordinación entre la Red de Solidaridad Social y la Secretaría de Gobierno. El DABS no atiende específicamente a esta población y debería hacerlo, sin embargo ha habido un buen nivel de coordinación en los sectores de Salud y Educación, aunque insuficiente en materia de cobertura de servicios. En Vivienda no ha habido una respuesta por parte del Estado para esta población.

En cuanto al nivel de coordinación entre el Distrito Capital y el Municipio de Soacha, donde se concentra un buen porcentaje de población desplazada que se asienta en la periferia sur occidental de Bogotá y en parte de este municipio, no existe una respuesta conjunta. Sin embargo, se ha avanzado en los últimos años en este proceso, en los cuales se han conformado dos mesas de trabajo donde participan organizaciones de desplazados, ONGs, entre otros, que permiten un nivel de discusión y de trabajo frente al tema. Es así que la Alcaldía Municipal de Soacha y la Secretaría de Desarrollo Social de este municipio crearon la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO), siguiendo el esquema institucional desarrollado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá con la UAID.

La coordinación interinstitucional en el Distrito no es la mejor. No se operacionaliza el Plan Distrital de Atención a dicha población, es como si no existiera y la población acude a los servicios prestados por las instituciones del Distrito a través de sus programas regulares. Por lo tanto, la respuesta de Bogotá no está articulada”.

El funcionario de ACNUR propone que se debe trabajar bajo el enfoque de “Discriminación Positiva” para la población desplazada.

A partir del inicio del periodo presidencial 2002-2006, el Gobierno Nacional, en su política de austeridad fiscal ha estado desmontando los programas orientados bajo el enfoque de “Discriminación Positiva” y busca atender a las familias desplazadas bajo el enfoque de “Asistencia Social”, es decir, bajo los programas prestados regularmente por las instituciones para el resto de la población vulnerable.

Por último, ACNUR realiza un seguimiento y evaluación a los presupuestos ejecutados por la Red de Solidaridad Social a nivel nacional y trabaja conjuntamente con otros organismos internacionales con representación en Colombia en el seguimiento y observación del proceso de atención a la población desplazada.

CRUZ ROJA COLOMBIANA

La Trabajadora Social y Coordinadora del Programa de Atención a la Población Desplazada de la Cruz Roja Colombiana-Seccional Bogotá, Maribel Monroy Delgado plantea su punto de vista sobre el desarrollo de la Política de Atención a esta población, de acuerdo con su gestión efectuada al interior del Organismo

Humanitario en la prestación y coordinación con la RSS⁷³ de ayudas humanitarias para las víctimas de este problema.

Frente al desarrollo de las Políticas de Atención, la Dra. Monroy plantea que las mismas son enunciativas, las cuales establecen responsabilidades del Estado hacia la población. Sin embargo, existe una distancia entre la formulación de las políticas y su nivel de ejecución, a pesar de que se presenta una coherencia entre los dos niveles, la calidad de los programas es deficiente debido a la disponibilidad presupuestal de las instituciones.

"Hay una coherencia en la formulación de las políticas, pero en la ejecución de las mismas no es coherente dicha política, por la dificultad presupuestal y por la creciente demanda de la población".

La funcionaria de la Cruz Roja establece que las instituciones del Distrito no están preparadas para atender integralmente a la población desplazada que llega a Bogotá.

Existen diferencias entre el establecimiento de las normas que rigen la política y el nivel de ejecución. Afirma la Dra. Monroy que a las instituciones les hace falta desarrollar modelos integrales de atención. La misma población desplazada se encuentra desorientada y hace falta guiar a esta población en materia de servicios y programas.

En cuanto a capacitación a funcionarios sobre este tema, la Cruz Roja realiza eventos de capacitación específicamente en las localidades del Distrito Capital, de acuerdo con los convenios que se establecen con las Alcaldías Locales y demás instituciones.

⁷³ Red de Solidaridad Social.

La sensibilización y conocimiento del tema de los funcionarios de las instituciones, depende de su nivel de motivación para conocer esta problemática humanitaria e intervenir adecuadamente en un proceso de recepción y acogida a las personas en esta situación.

La Cruz Roja desarrolla módulos de capacitación dirigidos a las instituciones, en temas relacionados con:

- Normatividad de la Atención a Población Desplazada
- Sistemas de Atención y Normas Humanitarias internacionales.

Sin embargo, afirma la Dra. Monroy, las Instituciones son débiles en capacitarse.

“Por lo general, a nuestros eventos asisten y participan activamente los funcionarios de las Alcaldías Locales, el sector educativo, el ICBF y las organizaciones de desplazados; los que casi no participan son los funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Social ni de Planeación Local”.

El DABS apoya a la Cruz Roja en el proceso de convocatoria a instituciones, especialmente a través de su programa OIR Ciudadanía.

Internamente, el organismo humanitario desarrolla constantemente eventos de capacitación en sensibilización y sistemas de atención integral, ya que la misión institucional de la Cruz Roja es la de conocer, divulgar y aplicar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Frente a los procesos de reubicación y estabilización socioeconómica de las personas en situación de desplazamiento a otras zonas del país, la funcionaria establece que el proceso es débil, ya que el tema del Retorno y de la Reubicación es relativamente nuevo a nivel institucional. Afirma que este proceso no está claro en Bogotá ni en las demás ciudades del país, ya que las garantías son mínimas

para que las familias desplazadas retornen a sus lugares de origen, las personas en esta situación reclaman asistencia del Estado en este propósito, pero no saben exactamente que ayuda van a recibir.

En el tema de la Coordinación Interinstitucional, la funcionaria de la Cruz Roja sostiene que el no es óptimo el nivel de coordinación entre las instituciones que atienden a esta población en Bogotá:

“La Coordinación Interinstitucional en la atención a la población desplazada no es mala ni suficiente”.

Sin embargo existe un avance en este proceso, especialmente en las instituciones que tienen acuerdos de “entendimiento institucional”. Para la Dra. Monroy, las mismas instituciones deben ambientar y armonizar este proceso en el Distrito.

En cuanto a los Programas Especiales prestados para atender a dicha población en la ciudad, la funcionaria los evalúa así:

- Salud:

Tiene una cobertura baja, pero se está vinculando a la población desplazada al régimen subsidiado.

- Educación

El Distrito ofrece una importante prioridad a la población desplazada en cuanto a su ingreso al sistema educativo escolar.

- Bienestar Social

Los programas sociales no tienen cupos para Adultos Mayores ni para Mujeres. Las personas desplazadas no tienen prioridad ni en los programas institucionales ni en sus coberturas.

- Vivienda

No existen programas de vivienda para las personas en alto riesgo y vulnerabilidad, mucho menos para las personas en situación de desplazamiento.

Por último, frente a su percepción sobre la Cobertura ofrecida por las instituciones, la funcionaria afirma que la Cruz Roja no realiza ningún tipo de seguimiento ó evaluación a la inversión presupuestal de las entidades.

La Cruz Roja es una institución operadora de la Red de Solidaridad Social y ésta busca que los servicios ofrecidos a la población sean rentables, eficientes, distribuidos equitativamente a la población, en especial en la entrega de las ayudas humanitarias a las familias en esta condición.

Actualmente, el contrato establecido con la RSS está presupuestado en unos \$850.000.000 anuales, para ejecutar los servicios de atención a la población desplazada en Bogotá y Cundinamarca.

La cobertura está destinada inicialmente para unas 600 familias, sin embargo, la Cruz Roja ha aumentado la cobertura a unas 1.200 familias desplazadas, por lo tanto, ha mejorado la calidad en el servicio. Además, el organismo humanitario ahorra esos recursos en servicios psicosociales, de acuerdo con los términos de la Operación por Administración Delegada.

A manera de conclusión, la crítica de la Cruz Roja Colombiana a la política de atención a la población desplazada tiene que ver con la corresponsabilidad del manejo de esta problemática entre la Nación y el Distrito, ya que la población desplazada se está asentando en la ciudad de manera transitoria ó permanente.

Para la Dra. Maribel Monroy, la Nación debe asignar recursos al Distrito para atender integralmente a esta población víctima del conflicto armado interno y en cuanto a la propuesta gubernamental de promover los procesos de retorno de la

población desplazada a sus lugares de origen, la funcionaria plantea la necesidad de concertar responsabilidades entre el Gobierno Nacional y Distrital.

La Cruz Roja Colombiana conoce todo el componente de las recomendaciones hechas desde 1999 por la OACNUDH y por la OEA en lo concerniente a la atención de la población desplazada, además, desarrolla procesos de atención en convenio con otras instituciones del nivel Distrital y Nacional.

CONCEJO DE BOGOTÀ

Como ente de la Rama Legislativa del Distrito Capital, la percepción de uno de sus integrantes sobre el desarrollo de la política pública de atención a la población desplazada es fundamental para esta investigación.

El Concejo de Bogotá reglamentó en 1998 el Acuerdo 02, que establece la creación del Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada y ordena la conformación del Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada, figura que normatiza la operacionalización de dicha política en el Distrito Capital.

El Concejal Ángel Cabrera Bàez plantea frente a la política en mención, que el Plan de Desarrollo Distrital 2001-2003 no contempla el tema de las personas desplazadas que llegan a Bogotá, ignorando la problemática. Afirma el Dr. Cabrera, que el nivel de ejecución de la política de atención a esta población ha sufrido variaciones, ya que desde 1997 hasta 1999 fue el Ministerio del Interior el organismo gubernamental que se encargó de manejar dicha política, posteriormente fue designada la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada,

generando dificultades en la coordinación interinstitucional, dificultades que , según el concejal, subsisten hoy en día.

“La Red de Solidaridad Social operacionaliza en algo la política de atención, pero como tal, la Política de Atención a la Población Desplazada en Bogotá no existe”.

Sostiene el concejal Cabrera que en este momento coyuntural del país la política de atención a la población desplazada no es clara, ya que el manejo de la problemática se traslada de la nación al distrito y viceversa.

Además se evidencia una ausencia de divulgación sobre los programas y servicios prestados por las instituciones hacia la población en esta condición.

“No existe política pública para los desplazados en Bogotá, pareciera que el desplazado no puede existir para las instituciones”.

Plantea el concejal que a las personas en situación de desplazamiento se les debe apoyar para su retorno ó restablecimiento por parte del Gobierno Nacional, ya que el ente territorial receptor no puede asumir totalmente el problema. El agravante en el desarrollo de esta política es que el problema del desplazamiento forzado no se ha reconocido en la ciudad y no está contemplado en el Plan de Desarrollo Distrital como una prioridad de intervención social. Además, a esta población, el Estado la atiende de una manera “asistencialista” e “inmediatista” y no trasciende a un nivel de generación de procesos de desarrollo social y económico para este grupo poblacional.

Frente a la pregunta sobre la respuesta institucional de Bogotá a este problema, el concejal Cabrera afirma que de las instituciones del Distrito, la Secretaría de Salud

si està preparada para atender a esta población, a pesar de que esta población desconoce los procesos de atención en salud.

Sobre el tema del nivel de conocimiento y sensibilización, afirma el concejal que en la corporación se ha hablado demasiado sobre el tema, pero que los demás concejales no asimilan de verdad esta problemática.

Al interior del Concejo se han realizado cuatro debates sobre el tema en los últimos tres años, a raíz de las recomendaciones formuladas desde 1999 por varios organismos internacionales y del notorio crecimiento de esta población en la ciudad.

En cuanto a la Coordinación Interinstitucional en procesos de atención y reubicación, el DABS ofrece una ayuda en pasajes desde el Terminal de Transportes de Bogotá a las personas desplazadas que ingresan a la ciudad por esa entrada, pero, en procesos de reubicación y estabilización socioeconómica como lo contemplan la Ley 387 de 1997 y la normatividad del nivel nacional y distrital, no se ha dado y no existe una política a largo plazo que desarrolle este tema.

La coordinación entre las instituciones es regular por la ausencia de una política pública clara y coherente sobre la atención a los desplazados que ingresan a Bogotá.

El Dr. Cabrera evalúa los programas especiales de la siguiente manera:

- Salud

El SISBEN cubre a la población desplazada.

- Educación

La Secretaría de Educación atiende a la población ofreciendo cupos escolares en los colegios distritales.

- Bienestar Social

Es mínimo, se limita a la ayuda humanitaria y no existen coberturas suficientes para niños, niñas, mujeres, adultos mayores y discapacitados en condición de desplazamiento.

- Vivienda

No existen programas para esta población en materia de vivienda.

Para finalizar, el concejal establece que el problema de la cobertura de los servicios está en la disponibilidad de recursos del presupuesto nacional, sin embargo, existen recursos en el Distrito que se podrían destinar para la atención a esta población, así mejoraría la respuesta institucional.

El Concejo de Bogotá ha llamado la atención al Gobierno Nacional en este tema, pero éste, según el concejal Cabrera, no se ha comprometido con Bogotá en el manejo de esta problemática.

Como conclusión sobre la percepción del concejal, sugiere la inclusión de este problema en próximos planes de desarrollo distritales para operacionalizar la política de atención a dicha población y recomienda a las instituciones ofrecer asesoría a las personas desplazadas para que puedan retornar a sus lugares de origen y recuperar no solo sus propiedades, recuperar su vida y entorno social.

Bogotá, a pesar de que ofrece una respuesta institucional baja, debe cooperar para que la población desplazada supere su condición de vulnerabilidad y pueda restablecerse en la ciudad ó en otra región del país.

4.3. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Frente al tema de la coordinación interinstitucional en el Distrito Capital en cuanto a la atención a la población desplazada, se puede establecer que cada una de las entidades ha venido desarrollando diferentes acciones con relación a procesos de restablecimiento de población desplazada en Bogotá, tales como: la reasignación de cupos en colegios distritales, acompañamiento a las comunidades desplazadas, promoción y acompañamiento institucional en procesos de retornos masivos (especialmente los desarrollados hacia municipios del departamento de Cundinamarca) con apoyo psicosocial a las familias, información a la población y asistencia en casos de retornos individuales, desarrollados por la Red de Solidaridad Social, cada una con un 20% tal y como se observa en la siguiente tabla.

Cuadro 21. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

INSTITUCIÓN	ACCIONES COORDINADAS
SED	Asignación de cupos en colegios distritales, acompañamiento a las comunidades desplazadas, acciones de capacitación a funcionarios.
UAID	Remisión a otras instituciones: ICBF, DABS, RSS, Secretarías de Salud y Educación, promoción y acompañamiento institucional en procesos de retornos masivos con apoyo psicosocial a las familias, información a la población y asistencia en casos de retornos individuales, desarrollados por la Red de Solidaridad Social
ICBF	Atención Psicosocial a familias en condición de desplazamiento forzado, Coordinación de los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada.
DABS	Solamente ofrece orientación desde el programa OIR Ciudadanía.
RSS	Acompañamiento a las comunidades desplazadas, promoción y acompañamiento institucional en procesos de retornos masivos.

Fuente: Presente Investigación.

Frente a la coordinación interinstitucional en materia de procesos de Estabilización Socioeconómica, los principales hallazgos son los siguientes:

UAID

Es la entidad que realiza más acciones en este sentido, en donde se desarrolla un programa de divulgación sobre procesos de retorno y de reubicación, además ésta ofrece información sobre los procesos de reubicación y estabilización socioeconómica que se desarrollan a nivel nacional.

Para la población desplazada que se asienta definitivamente en Bogotá, la UAID operacionaliza acciones de remisión y orientación sobre los programas y servicios regulares prestados por las instituciones en el Distrito Capital, con el propósito de informar a la población que, por sus condiciones económicas desean y necesitan establecerse definitivamente en Bogotá, ya que por ser la capital de la República ofrece servicios y oportunidades de trabajo para personas que se encuentren en esta situación.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

La Red de Solidaridad Social es la institución encargada de aprobar estos procesos y de prestar asistencia a las familias que retornen a sus lugares de origen, ya que es la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y la que destina los recursos para ejecutar procesos de retorno o de reubicación.

La RSS aporta un auxilio de transporte y una oportunidad de crédito para las familias que retornan o se reubican en otra región del país.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

El Ministerio de Ambiente desarrolla acciones coordinadas con la Red de Solidaridad Social únicamente en los casos en que personas en situación de desplazamiento forzado, debidamente registradas en el sistema S.U.R. han interpuesto recursos legales contra el Estado para exigir su derecho legítimo a la vivienda, gran parte de las demandas contra el Estado establecidas por personas desplazadas para exigir soluciones de vivienda fueron interpuestas antes del 2002 contra el INURBE, sin embargo, el Ministerio ha coordinado con la RSS la construcción de programas de vivienda de interés social para la población desplazada en otras regiones del país, específicamente en aquellas donde se ha controlado la situación de orden público.

En la ciudad de Bogotá el Ministerio ha asignado mas de 20 soluciones de vivienda en el periodo 2002-2003 para 20 familias desplazadas en proyectos de vivienda dirigidos a la población regular que en general se ha postulado para obtener subsidios de vivienda, dando cumplimiento a los fallos de la justicia a favor de personas desplazadas que anteriormente demandaron al INURBE para obtener vivienda.

DABS

Es importante resaltar que el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) no desarrolla acciones coordinadas hacia la reubicación o retorno de población desplazada.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

Por el contrario, la Secretaria de Educación Distrital ejerce acciones coordinadas con otras instituciones como la Red de Solidaridad Social, la Secretaría de Salud y

la Secretaría de Gobierno, en la reasignación de cupos escolares cuando se presentan solicitudes de retorno de población desplazada.

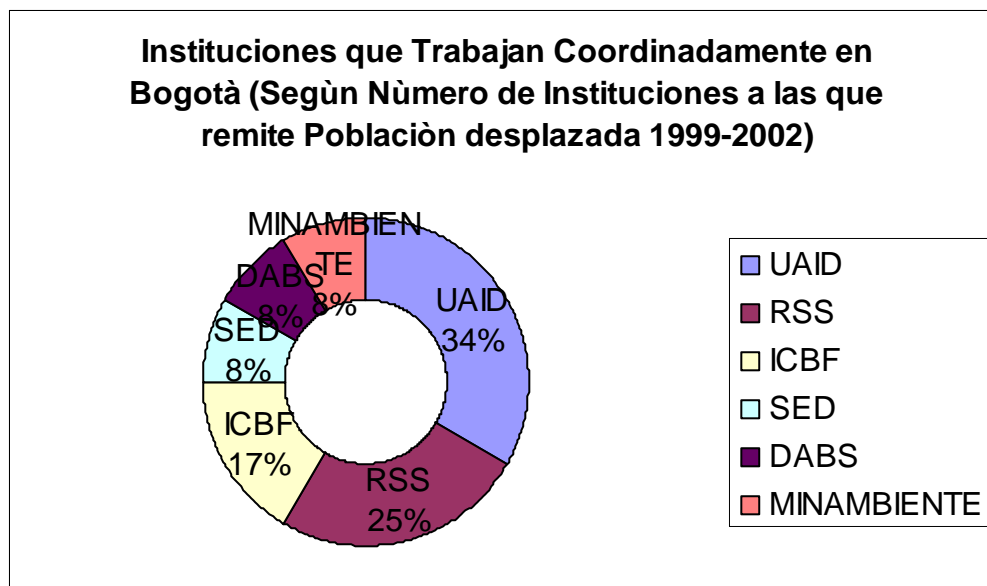
ICBF

El ICBF realiza talleres en áreas de nutrición, social y Psicológica con esta población, y lleva a cabo acciones interinstitucionales con otras entidades que le remiten población desplazada compuesta por niños y niñas que requieren atención y/o vinculación a alguno de sus programas regulares.

La institución desarrolla acciones coordinadas con la RSS y con el Plan mundial de Alimentos (PMA) en desarrollo de sus tres programas especiales para la atención a la población desplazada.

En cuanto a las instituciones que trabajan coordinadamente en Bogotá, los resultados demuestran la siguiente situación:

Cuadro 21. INSTITUCIONES QUE TRABAJAN COORDINADAMENTE EN BOGOTÀ
1999-2002



La Red de Solidaridad Social es la institución que más trabaja coordinadamente en la atención a la población desplazada.

De acuerdo con las respuestas, la RSS trabaja coordinadamente con el ICBF, la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), en segundo lugar el ICBF-Regional Bogotá con la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) en la atención a madres gestantes y lactantes y niños menores de 5 años.

Se destaca por lo tanto, que la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada es la institución que cuenta con un mayor nivel de coordinación en la atención a dicha población, ya que remite a entidades como el ICBF, la RSS, la Secretarías de Educación y Salud y el DABS.

La Secretaria de Educación Distrital, coordina internamente con la dirección de cobertura y la gerencia de los veinte CADEL del Distrito, a su vez el ICBF coordina el programa de complementación alimentaria para niños, niñas y madres gestantes y lactantes en convenio con la Red de Solidaridad Social y el Plan Mundial de Alimentos (PMA).

El DABS ofrece sus servicios de atención a niños y niñas en edad preescolar a través de sus Jardines Sociales y el suministro de bonos para mercados y subsidios para adultos mayores en coordinación con la Red de Solidaridad Social y la Secretaria de Gobierno.

Frente a las estrategias utilizadas por las instituciones en la atención integral a la población en mención, se observa que cada una de las instituciones en los últimos cinco años ha utilizado diferentes estrategias, la tabla demuestra que la Secretaría de Educación Distrital es la que mas ha utilizado estrategias de: coordinación

institucional, apoyo y acompañamiento a la población, de la misma forma el DABS a implementado la coordinación con la Secretaria de Gobierno y la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada.

A su vez el ICBF ha implementado la estrategia de difusión y prestación de sus servicios a través de la Unidad Móvil de Atención a Víctimas de la violencia, en donde se atiende a la población registrada en el S.U.R. de la Red de Solidaridad Social en las áreas Social, Apoyo Psicosocial, Nutricional, y el Lúdico pedagógico. Al igual que la anterior la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) ha implementado tan solo una que consiste en la remisión, información y divulgación de los programas institucionales ofrecidos en Bogotá.

4.3.1. PAPEL DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL EN LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÀ.

En cumplimiento con la Ley 387 de 1997, los Documentos CONPES 3057 de 1999 y los Acuerdos del nivel distrital, la Red de Solidaridad Social –RSS- ha desarrollado en los últimos cinco años la respuesta estatal del Gobierno Nacional en la atención integral a la población desplazada, respuesta que se ha denominado: *Asistencia Humanitaria de Emergencia*, orientada hacia la ayuda inmediata a las familias en situación de desplazamiento que, por su condición de vulnerabilidad, requieren una urgente asistencia en materia de alimentación y alojamiento.

La RSS otorga esta ayuda humanitaria a las familias que se encuentren registradas en su Sistema Único de Registro S.U.R. durante un periodo de tres meses, prorrogables por tres meses más. Además otorga en casos especiales un auxilio funerario, apoyo para la obtención del documento de identidad, atención Psicosocial y gastos de transporte a las familias que retornen a sus lugares de origen.

En Bogotá, la RSS ha atendido a unos 5.093 hogares registrados en su sistema, con una inversión de unos \$9.704.506.660 a septiembre de 2002.

Su esquema de gestión entre el gobierno nacional y distrital ha radicado en ampliar la oferta de las instituciones y no en crear programas exclusivos para la población desplazada⁷⁴, propósito fundamental para garantizar la inclusión social en los programas gubernamentales ya establecidos, en materia de generación de ingresos y de vivienda.

⁷⁴ Respuesta presentada por Jimena Velasco, coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá de la RSS.

Este planteamiento de la RSS demuestra el propósito gubernamental de continuar atendiendo a la población desplazada bajo un enfoque asistencialista y no bajo un enfoque de derechos, ya que pretende establecer la no creación de programas especiales dirigidos a esta población y continuar atendiendo a la población desplazada a través de los programas regulares institucionales.

En materia de restablecimiento, reubicación y estabilización socioeconómica, la RSS plantea la necesidad de vincular hogares desplazados a programas del SENA, el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Fondo Ganadero y a proyectos de reactivación laboral y económica liderados por las Cámaras de Comercio, Fenalco, Gremios, Universidades y ONGs.

Sin embargo, en Bogotá no se han desarrollado procesos de reubicación de familias desplazadas, solamente han sucedido algunos casos de reubicación y retorno hacia varios municipios de Cundinamarca, lo cual ha impedido que la población obtenga créditos de entidades como el IFI y que desarrollen procesos de restablecimiento en otras regiones del país. Además, considera la RSS que para garantizar procesos de restablecimiento de la población desplazada, el Gobierno Nacional debe fortalecer la inversión social en los territorios expulsores, así como garantizar las condiciones de seguridad en dichos territorios.

Las familias que se asientan en Bogotá no han encontrado una respuesta institucional en materia de vivienda y de empleo. En este sentido, la RSS propone que las entidades del nivel distrital como Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular desarrollen programas de acceso a la vivienda para esta población.

Se puede establecer que la Red de Solidaridad Social, al igual que las instituciones sujeto de esta investigación, presenta dificultades presupuestales para atender oportunamente a la población desplazada, a pesar de la inversión institucional, los

recursos son escasos para atender en materia de ayuda humanitaria de emergencia a las familias en esta condición, situación que genera retrasos en el suministro de las ayudas.

Se puede concluir que la Red de Solidaridad Social es la institución que viabiliza la política de atención a la población desplazada y es la cabeza de la coordinación interinstitucional a nivel nacional y distrital en el proceso de atención integral, a pesar de las limitaciones presupuétales, ha suministrado las correspondientes ayudas humanitarias a las familias registradas en el S.U.R. y ha utilizado como estrategias para la coordinación interinstitucional la remisión, información, asesoría, acompañamiento a la población y la co-gestión con entidades del nivel distrital como la UAID, el ICBF Regional Bogotá y las Secretarías de Salud y Educación.

4.4. PROGRAMAS ESPECIALES

De acuerdo con los resultados obtenidos en materia de Programas y Servicios Sociales Especiales y dando respuesta al tercer objetivo específico planteado en esta investigación, en Bogotá se han creado en los últimos cinco años siete (7) programas nuevos para atender a la población desplazada desde las diferentes instituciones:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

La Secretaría de Educación Distrital está manejando dos de ellos, la *Ampliación de Cobertura para Niños Desplazados* y los *Programas Pedagógicos y Sociales* en las localidades de Bosa, Usme y Ciudad Bolívar.

ICBF

El ICBF tiene tres (3) programas especiales: los programas de *Complementación Alimentaria*, el programa de *Cocinas Comunitarias* y las *Unidades Móviles de Atención a las Víctimas de la Violencia*.

UAID

El Plan de Acción de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada contempla seis (6) proyectos ubicados dentro de las estrategias de Orientación, Remisión y Divulgación de Programas y Servicios para la población desplazada que llega a Bogotá:

- *Banco de Ayudas*

Entrega de Kits de emergencia a familias desplazadas, en coordinación con el grupo misionero católico “La Familia”.

- *Cooperación Internacional*

Proyecto gestionado con FENALCO y con ONGs internacionales para desarrollar procesos de generación de empleo a las familias desplazadas.

- *Vivienda y Alojamiento Temporal*

La vivienda temporal para familias desplazadas se coordina con la Red de Solidaridad Social y la Arquidiócesis de Bogotá a través de los servicios prestados en el Centro de Atención al Migrante.

- *Promoción de Alianzas Estratégicas*

La UAID convoca a las personas que cumplan con ciertos requisitos para desarrollar cursos de capacitación en modistería, carpintería y panadería (en convenio con el SENA, las Cajas de Compensación Familiar y ONGs como la Fundación Compartir y la Corporación Minuto de Dios, las cuales ofrecen sus servicios de capacitación regular a las familias desplazadas que se asientan temporal o definitivamente en Bogotá.

- *Divulgación*

La UAID ha desarrollado procesos de divulgación a través de cartillas informativas dirigidas a las personas en condición de desplazamiento forzado sobre instituciones, organismos nacionales e internacionales y ubicación geográfica de la ciudad de Bogotá.

- *Coordinación a Nivel Local*

La institución conoce y evalúa la atención institucional en las localidades del Distrito Capital, específicamente en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Fontibón. Además realiza seguimiento a la conformación de los Comités Locales de atención a la población desplazada.

DABS

El Departamento Administrativo de Bienestar Social no ha creado ningún programa de este tipo para la población desplazada ubicada en Bogotá.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

El Ministerio no ofrece ningún tipo de programas especiales de Vivienda para la población desplazada que se asienta definitivamente en Bogotá, debido a la disponibilidad presupuestal de la nación y a la Política de Seguridad Democrática del actual gobierno que pretende generar procesos de retorno de población desplazada a sus lugares de origen y a la alta demanda en materia de vivienda que requiere esta población.

Se evidencia que los Gobiernos Nacional y Distrital no se han puesto de acuerdo sobre la operacionalización de procesos de Estabilización y Consolidación Socioeconómica de la población desplazada que se asienta definitivamente en el Distrito Capital, especialmente en materia de Vivienda, ya que esta es una necesidad prioritaria de la población que llega a Bogotá, tal y como lo establece la investigación desarrollada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 1999 sobre Población desplazada y las recomendaciones emanadas de los Organismos Internacionales desde 1999.

Cuadro 22. PROGRAMAS ESPECIALES CREADOS PARA NIÑOS, NIÑAS Y MUJERES DESPLAZADAS.

INSTITUCIÓN	PROGRAMAS ESPECIALES NUEVOS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ampliación de Cobertura para Niños Desplazados</i> • <i>Programas Pedagógicos y Sociales en las localidades de Bosa, Usme y Ciudad Bolívar.</i>
UAID	<p>Ejecuta acciones de Atención, Orientación y Remisión, en su plan de acción contempla seis (6) proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Banco de Ayudas</i> • <i>Cooperación Internacional</i> • <i>Vivienda y Alojamiento Temporal</i> • <i>Promoción de Alianzas estratégicas</i> • <i>Divulgación</i> • <i>Coordinación a nivel local.</i>
ICBF	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Complementación Alimentaria,</i> • <i>Cocinas Comunitarias</i> • <i>Unidades Móviles de Atención a las Víctimas de la Violencia.</i>
DABS	<i>Oficina de Atención al Migrante (Programa Regular de OIR Ciudadanía-DABS)</i>
RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	<i>Atención Humanitaria de Emergencia.</i>

Fuente: Presente Investigación.

Lo anterior demuestra que las entidades del nivel distrital atienden a la población desplazada con recursos que le son asignados regularmente para atender a su población objeto y no contemplan programas especiales para esta población, excepto los desarrollados por la UAID en materia de información y divulgación sobre los servicios y programas regulares prestados por las instituciones y los programas de asistencia humanitaria de emergencia ofrecidos por la RSS en cumplimiento de la legislación vigente sobre la atención a esta población, y los programas de ampliación de coberturas de la Secretaría de Educación y de Apoyo y complemento nutricional para niños y niñas prestado por el ICBF.

Se puede concluir que en el proceso de atención a la población desplazada en Bogotá predomina el enfoque de *Derechos Sociales*, desarrollado a través de la prestación de los programas sociales regulares ofrecidos por las instituciones.

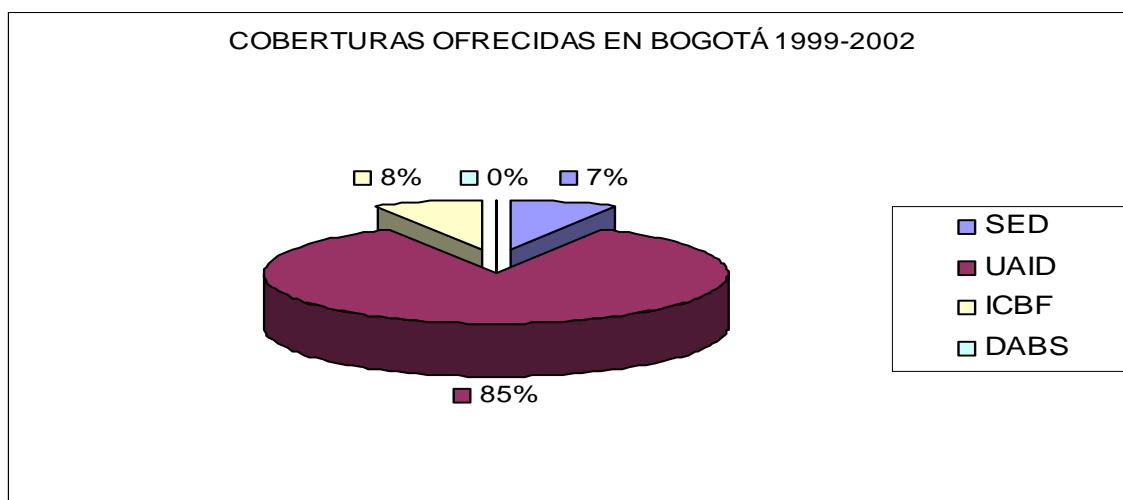
Los resultados demuestran que debido a la misma operacionalización de la política de atención a dicha población en los últimos cinco años, el Gobierno Distrital ha procurado ofrecer la respuesta institucional a esta población a través de los programas institucionales de la Secretaría de Educación Distrital, el DABS, la Secretaría de Salud y el ICBF, a pesar que se ha ampliado la cobertura para esta población, los servicios se ofrecen a través de sus programas regulares para evitar el diseño y ejecución de nuevos programas especiales para la población desplazada que impliquen una mayor destinación presupuestal del Distrito para atender a una población, que por sus condiciones, debería ser atendida con recursos de la nación, excepto la creación de la UAID que depende directamente de la Secretaría de Gobierno y que es el único programa especial-institución creado exclusivamente para la población desplazada que llega a Bogotá.

4.5. COBERTURA DE SERVICIOS

En cuanto a Coberturas ofrecidas para la población desplazada, se puede analizar que en cada una de las instituciones la cobertura de atención es diferente, y entre ellas existe una diferencia significativa: la Secretaria de Educación Distrital a vinculado de 1999 a 2002 a unos 11.728 niños y niñas al sistema educativo distrital, seguida por el ICBF que ha prestado atención a 15.575 personas en esta condición, cifra que se encuentra distribuida de la siguiente forma: Salud Materno Infantil: 750, Alimentación y Preescolar 2.260, Alimentación a niños y niñas en edad escolar 12.769, y recuperación nutricional 565.

Por otro lado la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada no tiene una cifra precisa y su registro se basa en el S.U.R, aclarando que la UAID afirma que no tiene coberturas en la atención.

Cuadro 23. COBERTURAS OFRECIDAS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÁ POR LAS INSTITUCIONES 1999-2002.



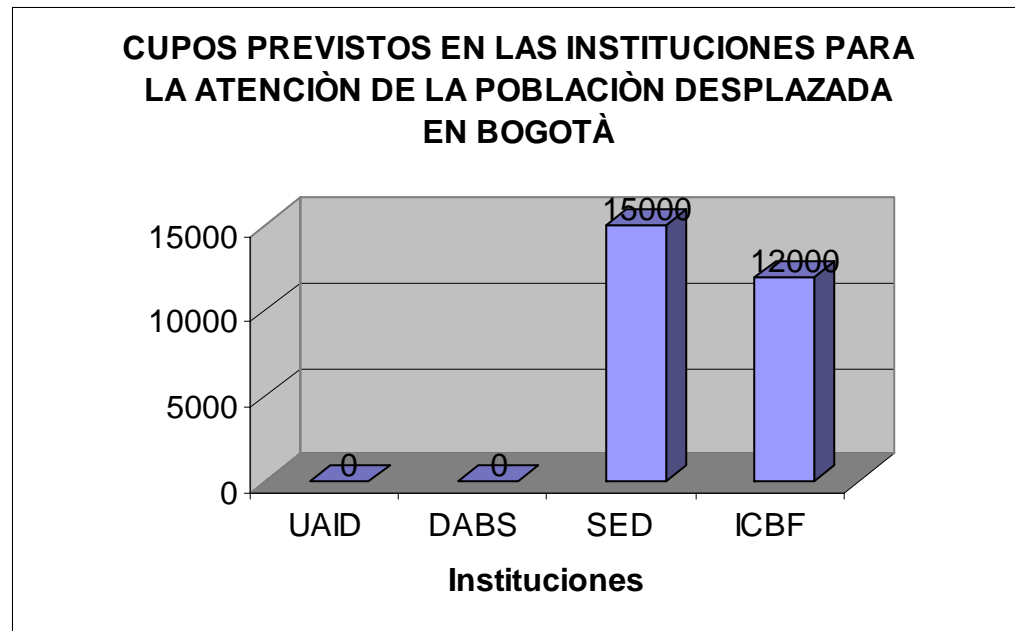
Fuente: Presente Investigación.

Frente a la pregunta sobre cupos previstos en las instituciones para atender a la población desplazada que pueda llegar a Bogotá a partir del año en curso, el 50% de las instituciones entrevistadas no tiene claro cuantos cupos tienen previstos para atender a esta población, es el caso de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).

Sin embargo, instituciones como la Secretaría de Educación Distrital tiene previstos entre 12.000 y 15.000 cupos previstos, y el ICBF entre 3.500 y 12.000 cupos, lo que indica que se ha avanzado en la preparación logística y en el diseño de planes de contingencia por parte de las instituciones para atender a dicha población en la ciudad.

Cabe aclarar que estas coberturas se ofrecen únicamente a niños, niñas y mujeres en condición de desplazamiento que se encuentran registradas en el S.U.R. de la Red de Solidaridad Social y que, por lo tanto, institucionalmente se manejan las cifras de la Red de Solidaridad Social para la ampliación de coberturas en las instituciones. Las mismas no tienen como referencia las cifras del CODHES, del CICR o del RUT de la Conferencia Episcopal Colombiana para dichos procedimientos.

Cuadro 24. CUPOS PREVISTOS PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÀ.

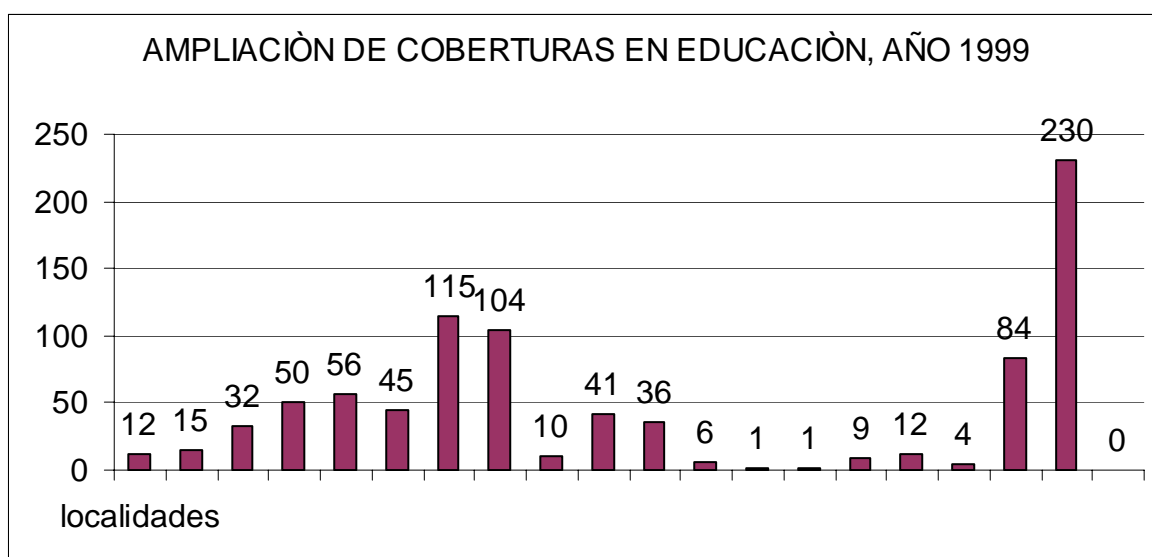


Fuente: Presente Investigación.

En este sentido, los resultados establecen que algunas instituciones han ampliado sus cupos nuevos dentro de los programas existentes, especialmente en las instituciones que atienden niños y niñas desplazadas (ICBF, DABS y Secretaría de Educación), la UAID ha ampliado su capacidad de remisión de la población desplazada al sector salud y educación.

Si se toma, a manera de ejemplo, la cobertura de servicios ofrecida por la Secretaría de Educación del Distrito a la población desplazada desde 1999, se puede observar un aumento considerable en la cobertura ofrecida para vincular a niños y niñas en edad escolar al sistema educativo distrital.

Cuadro 25. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 1999.



Fuente: Presente Investigación.

Con esta grafica se puede observar que el CADEL⁷⁵ que vinculó a niños y niñas al sistema educativo distrital fue la Localidad de Ciudad Bolívar con un total de 230 personas y las localidades que menos vincularon a niños y niñas en condición de desplazamiento fueron Teusaquillo y Mártires.

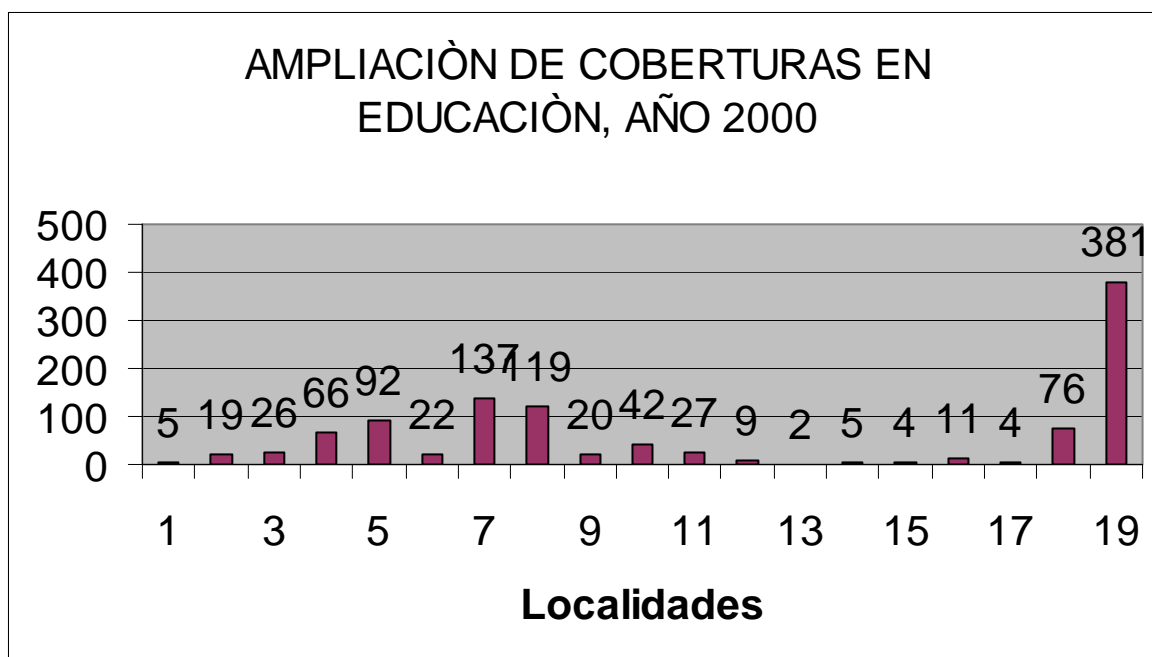
Cabe destacar que en 1999 el aumento de población desplazada que arribó a la ciudad de Bogotá fue del 9.21 % del total estimado en el país, debido a la intensificación del conflicto armado interno y a las condiciones políticas,

⁷⁵ Unidades de la Secretaría de Educación ubicadas en las localidades del Distrito Capital.

económicas y sociales del país, derivadas del proceso de paz que adelantaba el Gobierno de Andrés Pastrana con las FARC y del incremento de violaciones a los Derechos Humanos por parte de los actores armados.

La población desplazada se asentó permanentemente en las localidades de Ciudad Bolívar (19), Bosa (7), Usme (5), Kennedy (8) y San Cristóbal (4).

Cuadro 26. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 2000.



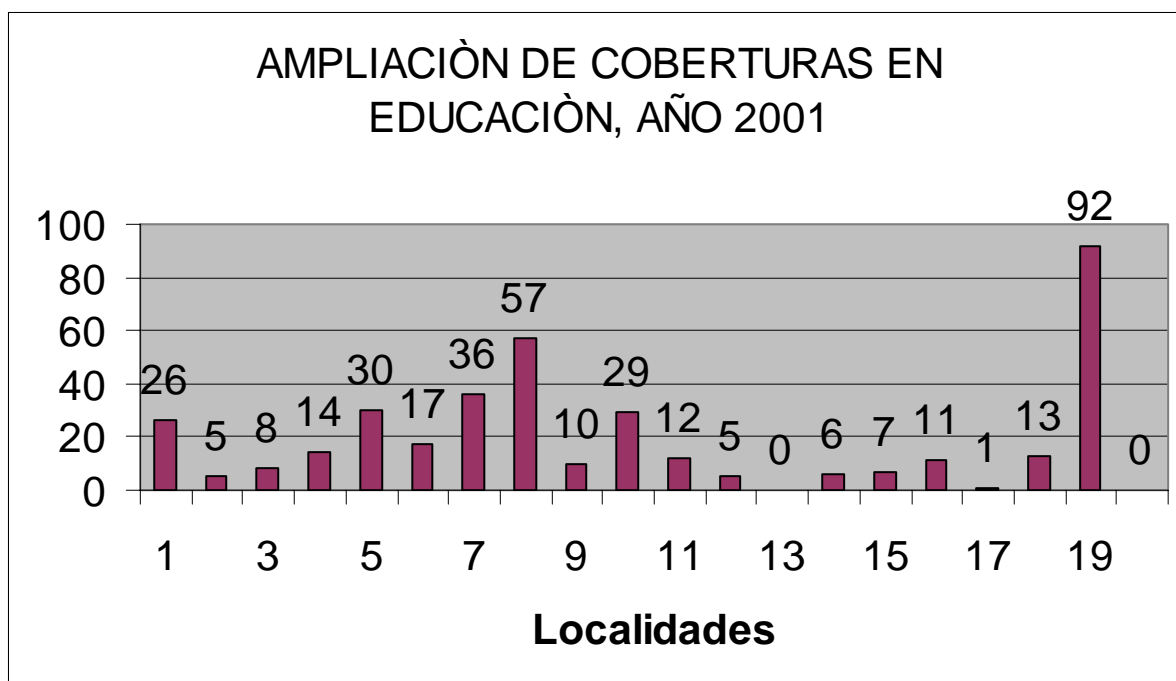
Fuente: Presente Investigación.

Para el año 2000 el Cadel que más población desplazada atendió fue el de la localidad de Ciudad Bolívar con un total de 381 desplazados, seguida por la localidad de Bosa y la localidad de Kennedy con 137 y 119 niños vinculados respectivamente.

En comparación con el año anterior, hubo un incremento considerable de coberturas ofrecidas para niños y niñas en la localidad de Ciudad Bolívar.

Cabe destacar que la Localidad de Ciudad Bolívar registró en 1999 unas 1296 familias asentadas en su territorio, registradas en el S.U.R. según las cifras de la RSS.

Cuadro 23. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 2001.



Fuente: Presente Investigación.

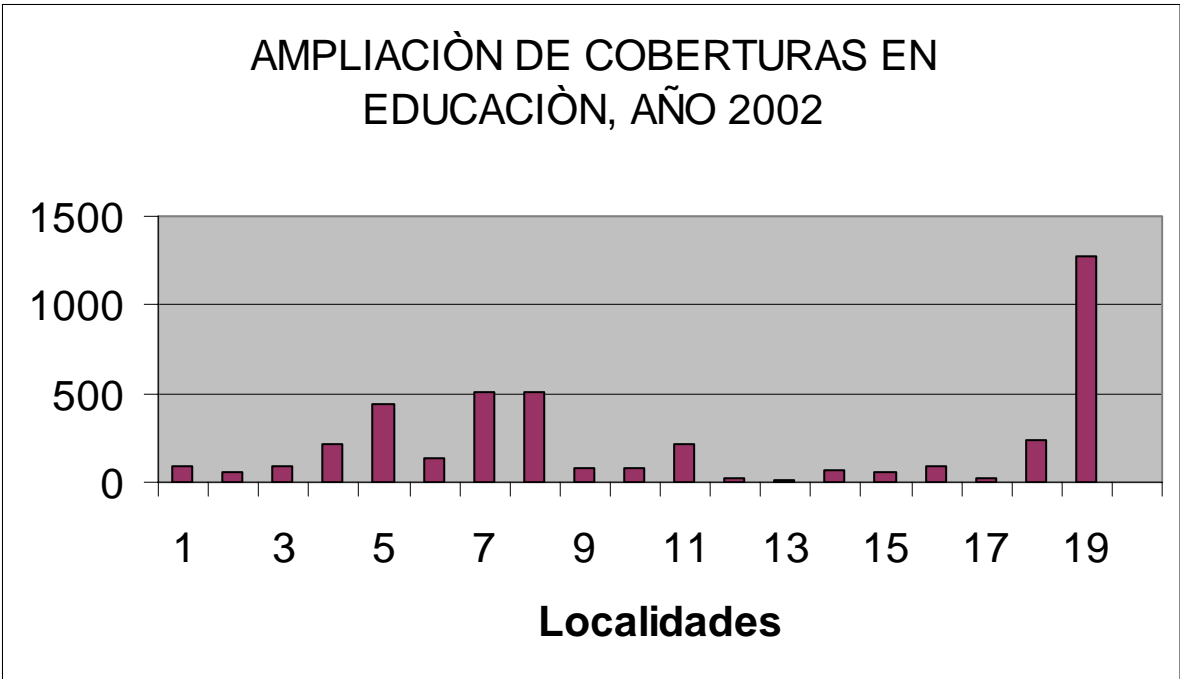
En esta grafica se evidencia que para el año 2001 la localidad de Ciudad Bolívar tuvo una disminución en la demanda de niños y niñas, quiere decir que para el año 2001 solo se atendió a 92 niños y niñas desplazadas, pero si se compara el resto de las localidades, ésta es la que más niños y niñas ha atendido.

Por el contrario las localidades con menos población atendida fueron las localidades de Teusaquillo y La Candelaria con tan solo un niño atendido respectivamente, esto se debe a que la población desplazada no se ha asentado

masivamente en estas localidades, ya que las familias buscan asentarse en localidades de la periferia sur, por las condiciones urbanas que presentan y que facilitan un asentamiento temporal o permanente en viviendas de baja calidad, vías de acceso y servicios públicos deficientes.

La localidad de Bosa tuvo una disminución considerable de niños y niñas atendidas con respecto al año 2000, la disminución fue de 137 en el 2000 y en el 2001 fue de 36 niños vinculados al sector educativo.

Cuadro 24. COBERTURAS OFRECIDAS POR LA SED, AÑO 2002.



Fuente: Presente Investigación.

Para el año 2002 la localidad de Ciudad Bolívar tuvo un incremento significativo, ya que en el 2001 su atención a niños y niñas desplazadas fue de 92, y para el 2002

su atención fue de 1.278, esta es la cifra mas alta en cobertura de educación para niños y niñas desplazados (as) que tiene la localidad en todos los años analizados. En la localidad de Bosa hubo un incremento significativo, para el año analizado su atención a población desplazada llega a un número de 512 usuarios. La localidad de Kennedy tuvo un incremento significativo, de 507 niños y niñas en situación de desplazamiento.

5. CONCLUSIONES

- De acuerdo con los resultados de la investigación, las instituciones sujeto de la misma operacionalizan la política pública de atención a la población desplazada bajo un enfoque asistencial, donde se satisfacen algunas necesidades de la población en materia de educación, salud, bienestar social y asistencia humanitaria de emergencia. No se ha trascendido a un nivel de restablecimiento o de estabilización socioeconómica y desarrollo social en la ciudad de Bogotá, lo cual indica que las instituciones encargadas de atender esta problemática no han avanzado hacia el enfoque de derechos sociales.
- En cuanto a la política pública de atención, los esfuerzos institucionales se han dirigido a atender a las familias registradas en el S.U.R. de la Red de Solidaridad Social (5.093 familias registradas en el periodo 1999-2002), quedando por fuera de los servicios la población que se encuentra registrada en los sistemas de registro del CODHES y el del CICR (estimados en 485.600 personas desplazadas) situación que dificulta el acceso a los servicios de familias desplazadas asentadas temporalmente o permanentemente en Bogotá.
- En cuanto a Conocimiento y Sensibilización sobre el tema, de las Instituciones sujeto de la investigación es el DABS la entidad que no conoce las recomendaciones elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la OEA en 1999 para la

atención integral de esta población, tal y como lo anotaron sus funcionarios en la presente investigación. Sin embargo, en instituciones como la Secretaría de Educación Distrital, el ICBF, la UAID y la Red de Solidaridad Social se ha avanzado en la capacitación y formación intra e interinstitucional frente al tema y frente a la atención, respuesta y acogida institucional, en el periodo 1999-2002, a través del desarrollo de ocho (8) ejes temáticos relacionados con: acompañamiento a población desplazada, atención integral, orientación, remisión, atención psicosocial, relaciones familiares, salud y nutrición y derechos humanos.

- Los funcionarios de las seis instituciones entrevistadas reconocen las carencias y limitaciones de la operacionalización de la política de atención a la población desplazada, en cuanto a la ausencia de disponibilidad de recursos estatales para el desarrollo de los programas y servicios y señalan desarticulación de la política en cuanto a fallas en la coordinación interinstitucional en algunos programas regulares ofrecidos por el Distrito, como por ejemplo los programas ofrecidos por el DABS en materia de Bienestar Social.
- Sin embargo, los tres funcionarios de organismos internacionales y el Concejal de Bogotá evidencian que ha habido avances en la coordinación interinstitucional de la Red de Solidaridad Social hacia el Distrito y en el desarrollo de nuevas estrategias institucionales de remisión, atención psicosocial y divulgación de la información, sin embargo reconocen la ausencia de operatividad del Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada en cuanto a la ejecución de acciones en atención integral,

apoyo psicosocial y estabilización socioeconómica de la población, a su vez reconocen la falta de programas especialmente dirigidos a esta población.

- Las instituciones han avanzado en su nivel de coordinación interinstitucional, a través del establecimiento de convenios interinstitucionales y del manejo de un sistema unificado de registro e información, operacionalizado en los procesos de remisión, información y orientación, proceso desarrollado en instituciones como la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada –UAID, la Red de Solidaridad Social, las Secretarías de Educación, Salud y Gobierno y entidades como el ICBF Regional Bogotá y el DABS.
- En cuanto a los Programas Especiales, las Instituciones atienden a la población a través de sus programas regulares y, de acuerdo con su capacidad presupuestal y logística han ampliado la cobertura en los servicios. En el periodo comprendido entre 1999 y 2002 se crearon siete (7) Programas Especiales para la población desplazada, de estos dos (2) en el sector educativo, tres (3) en Bienestar Social, uno de atención humanitaria, y uno de remisión y orientación. No se crearon programas de vivienda de Interés social para la población desplazada en el periodo 1999-2002, debido a la falta de disponibilidad presupuestal por parte de los Gobiernos Nacional y Distrital y a la ausencia de planes de vivienda para la población desplazada, ya que existe la iniciativa gubernamental para apoyar procesos de retorno y no de reubicación de esta población en Bogotá.
- A pesar de que la Red de Solidaridad Social destinó en el periodo 1999-2002 una inversión presupuestal de \$9.704.506.660 en los programas de atención humanitaria, dicha inversión no fue suficiente para cubrir las

necesidades de la población desplazada en educación, bienestar social y salud. La falta de disponibilidad presupuestal estatal ha impedido la creación de nuevos programas especiales para la población desplazada y ha obligado a las entidades encargadas a establecer convenios interinstitucionales para atender a dicha población, con los mismos recursos con los que tiene que atender a su población objeto.

- En materia de Cobertura de Servicios, en las instituciones educativas y de Bienestar Social ha habido una considerable ampliación de cupos: en el sector educativo hubo un incremento de la cobertura de 863 niños y niñas en 1999 a 11.721 niños y niñas en el 2002 y del establecimiento de cupos previstos: de 12.000 a 15.000 cupos en Educación y de 3.500 a 12.000 en Bienestar Social, lo cual evidencia el diseño de planes de contingencia para atender en especial a niños, niñas y mujeres desplazadas en Instituciones como el ICBF y la Secretaría de Educación. A pesar de que el DABS no ha diseñado programas especiales para atender a estas familias, ha hecho esfuerzos por vincular a niños y niñas desplazadas a sus programas regulares de Jardines Sociales, a ofrecer subsidios y mercados a adultos mayores, a madres gestantes y lactantes y a orientar a familias desplazadas a través del programa OIR Ciudadanía, con un total de 1760 personas atendidas por esta institución en el periodo 1999-2002, frente a un total de 135.194 personas desplazadas asentadas en Bogotá, que corresponde al 11.29% de la población desplazada a nivel nacional.
- Se puede concluir que existe una debilidad en las condiciones de la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada, ya que al no existir una política del Distrito, este asume la

responsabilidad de la atención humanitaria de emergencia y ofrece una respuesta institucional a través de los programas sociales regulares, lo cual evidencia un vacío político entre los gobiernos nacional y distrital para asumir la atención a esta problemática, ya que el gobierno distrital considera que la nación debe asumir la responsabilidad presupuestal y logística en la atención de esta población, ya que se estaría discriminando a las propias familias y grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad de Bogotá al atender a familias desplazadas por el conflicto armado provenientes de otras regiones del país y la administración distrital cometería un “error” político que le corresponde a la Presidencia de la República, por considerarse una situación socialmente problemática de carácter nacional.

- Se comprueba la ausencia de una Política Pública Distrital de atención a la población desplazada, lo cual se traduce en atención solo a través de los programas regulares que ofrecen servicios transitorios, por lo tanto, la atención es asistencial, superficial, periférica, más no propositiva, que debe generar procesos de cambio en las condiciones de vida de la población desplazada.
- Los servicios ofrecidos por las instituciones sujeto de la investigación dan cuenta de esfuerzos interinstitucionales que se han desarrollado en el periodo 1999-2002, para satisfacer algunas necesidades básicas de la población desplazada y refleja un nivel de operacionalización de la política aceptable pero no satisfactorio, a pesar de las competencias y funciones que tienen cada una de las instituciones.

- El Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada se operacionaliza de manera fragmentada y desarticulada, con un nivel de coordinación interinstitucional que se ha desarrollado en los últimos cinco años, pero que no es evidente en cuanto a resultados de programas nuevos y ampliación de coberturas de servicios, tal y como lo sugiere el Acuerdo 02 de 1998, el Decreto 624 de 1998 y las recomendaciones de la OEA y de la OACNUDH formuladas desde 1999.
- La Administración Distrital no ha asumido en parte las recomendaciones hechas para Bogotá desde 1999 por la OEA y por la OACNUDH, ya que es evidente el desconocimiento que tienen directivos y funcionarios de instituciones como el DABS sobre: formación sobre el tema, intervención psicosocial y atención a grupos poblacionales de alta vulnerabilidad. Sin embargo, instituciones como la Red de Solidaridad Social, la UAID, el ICBF y la Secretaría de Educación tienen un nivel de conocimiento general sobre las recomendaciones de los organismos internacionales, conocimiento que se refleja en los procesos de orientación, remisión y divulgación de los servicios sociales a la población y en los procesos de prevención, atención humanitaria y retorno inmediato.
- En este sentido, a la política pública de atención a la población desplazada le falta un mayor nivel de gestión interinstitucional en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos que componen la política pública sustentada en la legislación vigente y un mayor compromiso de la Administración Distrital, a pesar que es un problema que corresponde a las agendas políticas del gobierno nacional y distrital.

6. RECOMENDACIONES

- Según los resultados obtenidos en esta investigación en materia de Conocimiento y Sensibilización Institucional sobre el desplazamiento forzado, es necesario que las Instituciones integrantes del Sistema Distrital de Atención Integral a la población desplazada desarrollen acciones conjuntas encaminadas hacia una mayor sensibilización y formación sobre el tema del desplazamiento dirigida a sus funcionarios y directivos, ya que desde 1999 las instituciones que más han desarrollado estos procesos han sido la Secretaría de Educación, la UAID, la Red de Solidaridad Social y el ICBF. Por lo tanto, es importante que entidades como el DABS, y las Secretarías de Salud y de Gobierno implementen estos procesos de formación, que deben estar acordes con la iniciativa social de la nueva administración distrital.
- En materia de Coordinación Interinstitucional, las instituciones del nivel distrital, deben concertar convenios interinstitucionales para atender a la población desplazada en materia de alimentación, salud, capacitación laboral, vivienda y empleo y continuar con los convenios interinstitucionales ya establecidos en el sector de Bienestar Social, Atención Humanitaria y Educación. Es fundamental que el DABS desarrolle programas especiales de inclusión social dirigidos a mujeres, adultos mayores y niños en situación de desplazamiento, para lo cual es necesario que la nueva administración distrital destine recursos para reforzar la intervención social del DABS frente a este problema.

En cuanto a programas especiales, para que las entidades sujeto de la investigación continúen operando los siete servicios sociales creados en el periodo 1999-2002, diseñen y operacionalicen nuevos programas especiales y aumenten las coberturas ofrecidas, se establece por parte de esta investigación las siguientes recomendaciones a cada institución:

- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe diseñar en coordinación con Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular un programa de autoconstrucción de vivienda para familias desplazadas por el conflicto armado, a través de la destinación de recursos provenientes de la Nación, de la cooperación internacional y del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y la ejecución de un programa de vivienda para el alojamiento temporal de las familias desplazadas Que. se asienten temporalmente en Bogotá.
- La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- para que recomienden y acompañen a organizaciones de desplazados, ONGs, instituciones como la Red de Solidaridad Social, la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada, el DABS, ICBF, la Personería Distrital, la Veeduría Distrital y las Secretarías de Salud, Educación y Gobierno en el diseño y operacionalización de una Red de Veeduría, seguimiento y control a las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados por la Administración Distrital en la atención a la población desplazada.

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que amplíe la cobertura de sus servicios a niños, niñas, discapacitados, adultos mayores y mujeres desplazadas a través de sus programas regulares de atención a niños y niñas en Hogares Infantiles, Clubes Juveniles, complementación alimentaria y madres gestantes y lactantes, en un proceso de gestión de recursos con la Nación para su ejecución.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito para que diseñe y ejecute un programa especial de Atención Psicosocial dirigido a la población desplazada, para atender a las familias desplazadas por los efectos psicosociales que genera esta problemática en ellas y disminuir las problemáticas de salud mental y ampliar la cobertura de los servicios prestados a través de sus programas regulares a niños y niñas desplazadas en los Jardines Sociales y en los programas de atención al adulto mayor y madres gestantes y lactantes.
- Secretaría de Educación debe continuar en su ampliación de cobertura en educación a 15.000 cupos para niños y niñas desplazadas, para que desarrolle acciones de capacitación técnica laboral para jóvenes desplazados y egresados de sus instituciones educativas en conjunto con el SENA y con Institutos de Educación Técnica y Tecnológica.
- La Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada y a la Unidad Territorial para Bogotá de la Red de Solidaridad Social podría desarrollar acciones conjuntas de divulgación de la información sobre programas y servicios institucionales del Distrito dirigidos a la población desplazada a través de los Medios Masivos de Comunicación (Prensa, Radio, Televisión, Internet) para que las familias desplazadas que llegan a la ciudad tengan una mejor y

fácil información sobre los servicios que ofrece Bogotá y reciban un adecuado proceso de recepción y acogida por parte de las instituciones del Distrito.

- La Red de Solidaridad Social debe promover acciones de capacitación y seguimiento dirigidas a directivos y funcionarios para fortalecer la coordinación interinstitucional en el Distrito, al igual debe concertar acciones con los entes territoriales expulsores de población la transferencia de recursos hacia Bogotá, para ampliar y mejorar la cobertura de servicios en la atención en salud, educación y bienestar social de la población desplazada.
- La Cruz Roja Colombiana, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y a las organizaciones de desplazados, deben cooperar con las instituciones del nivel distrital en el seguimiento de los casos de personas y familias desplazadas que no se encuentren registradas en los sistemas de la Red de Solidaridad Social, para que reciban las ayudas humanitarias respectivas y para su vinculación a los programas regulares de las instituciones.
- De acuerdo con las recomendaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, es fundamental la coordinación interinstitucional en acciones y programas de atención preventiva y de protección a nivel nacional, aplicando los principios rectores de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos.
- Las Universidades, Centros de Investigaciones e Instituciones de Educación superior deben desarrollar investigaciones y estudios en materia de políticas

públicas y su operacionalización para grupos vulnerables y en alto riesgo que componen el 80% de la sociedad colombiana.

- La Universidad De La Salle y la Facultad de Trabajo Social para que promueva y desarrolle investigaciones que exploren, fortalezcan y consoliden la línea de investigación de Política Social, en temas relacionados con Problemas Sociales, Políticas Públicas, Conflicto Armado Interno y Desplazamiento Forzado, para afianzar el objeto de intervención de la profesión de Trabajo Social y consolidarla en Colombia como una profesión que genere procesos de transformación social en el contexto local, nacional e internacional.

7. BIBLIOGRAFIA

ACNUR. "Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno". Bogotá. 2002.

AGUILAR IDAÑEZ María José. "La Acción Social a Nivel Municipal". Lumen. Buenos Aires. 1994.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría de Gobierno. "Santa Fè de Bogotá, Población Desplazada". Bogotá. 1999.

ARIAS M. Fernando Jiovani. "Desplazamiento Forzado en Colombia". En: Revista Palimpsesto No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.

BELLO Martha Nubia. "Las Familias Desplazadas por la Violencia, un Transito Abrupto del Campo a la Ciudad". En: Revista de Trabajo Social No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social. Bogotá. 2000.

BONILLA Elsy. "Mas Allá del Dilema de los Métodos". Universidad De Los Andes. Bogotá. 1997.

BRIONES Guillermo. "La Investigación Social y Educativa". Convenio Andrés Bello. Bogotá. 1995.

CARVAJAL Nohora y CEBALLOS Marcela. "El Desplazamiento como Dinámica del Conflicto Armado Interno". En: Revista Palimpsesto No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.

CODHES. "Mas de 90.000 Desplazados en el Primer Trimestre de 2002, el Destierro no se detiene". En: Boletín Codhes. Bogotá. 2002.

CODHES. "Aproximaciones Teóricas y Metodológicas al Desplazamiento de Población". Bogotá. 2002.

CODHES. "Sistema de Información de Hogares Desplazados por la Violencia en Colombia SISDES 1. Bogotá. 1996.

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. "Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia". Bogotá. 1995.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Bogotá.

CONTRALORIA DE BOGOTÁ D.C. "Intenciones y Acciones en la Atención de la Población Desplazada en Bogotá D.C. Bogotá. 2003.

DABS, Subdirección de Planeación. Informe de Seguimiento al Plan de Acción a Diciembre 31 de 2002. Bogotá. 2003.

DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE LA OEA. Cartagena de Indias. 1984.

DECRETO 2569 DE 2000. Bogotá.

EL TIEMPO. Editorial. Sábado 12 de Octubre de 2002. Bogotá.

FAJARDO MONTAÑA Darío. "Migraciones Internas, Desplazamientos Forzados y Estructuras Regionales". En: Revista Palimpsesto No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.

GARCÍA DURÁN Mauricio, S.J. "Los Desplazados por la Violencia en Colombia: Con su Dolor sin Rumbo". En: Revista Universitas Humanística No.47. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá. 1999.

GARNER ISAZA Lorena. "Guía para la Elaboración de Proyectos y de Informes Finales de Investigación". Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social, Universidad De Caldas. Manizales. 2001.

HERNANDEZ SAMPIERI Roberto. "Metodología de la Investigación". Mc Graw Hill. México. 1998.

ICBF. "Familias Desplazadas por la Violencia". Bogotá. 1995.

LEY 387 DE 1997. Bogotá.

MANHEIM Jarol y RICH Richard. "Análisis Político Empírico". Alianza Editorial. Madrid. 1988.

MENY Ives y THOENIG Jean Claude. "Les Politiques Publiques". PUF. París. 1989.

MULLER Pierre y SUREL Yves. "L'analyse des Politiques Publiques". Montchrétien. Paris. 1998.

OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA. "Desplazamiento Forzado Interno en Colombia". Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de investigaciones para el Desarrollo CID. Bogotá. 2002.

PERSONERÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS HUMANOS. "Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario". Bogotá. 2002.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Informe sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá. 2001.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Informe al Congreso de la República Enero 2001 a Febrero de 2002. Bogotá. 2002.

RED NACIONAL DE INFORMACIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA. "Avances, Componentes, Metodologías y Cifras. Bogotá. 2002.

ROJAS DE FERRO María Cristina y DELGADO Adriana. "Política Social, Desafíos y Utopías". Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. 1997.

ROJAS RODRÍGUEZ Jorge E. "Desplazamiento Forzado, Conflicto Social y Derechos Humanos". Ponencia presentada al Seminario de Desplazamiento Forzado y Conflicto Social. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1997.

ROTH DEUBEL André Noel. "Las Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación". Ediciones Aurora. Bogotá. 2002.

ROZO ACUÑA Eduardo. "Diccionario de Política y Derecho Público". ESAP. Bogotá. 1986.

SARMIENTO ANZOLA LIBARDO. "La Política Social en dos Escenarios Futuros". En: Política Social, Desafíos y Utopías. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1997.

SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL. "Diagnóstico, Políticas y Acciones en Relación con el Desplazamiento Forzado Hacia Bogotá". Bogotá. 2001.

TAMAYO Y TAMAYO Mario. "El Proceso de la Investigación Científica". Limusa Noriega Editores. México. 2002. Cuarta Edición.

UNIVERSIDAD DE LA SALLE, VICERRECTORÍA ACADÉMICA, OFICINA DE INVESTIGACIONES. "Líneas de Investigación 1999-2001". Bogotá. 1999.

WATZLAWICK Paúl. "Teoría de la Comunicación Humana". Herder. Barcelona. 1998.

VARGAS DE ROA Rosa Margarita. "Las Políticas Sociales y la Participación de la Sociedad Civil". Universidad Interamericana. San Juan de Puerto Rico. 1997.

VARGAS VELASQUEZ Alejo. "Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas". Almudena Editores. Bogotá. 1999.

8. ANEXOS

ANEXO 1. REVISIÒN BIBLIOGRÀFICA SOBRE LA INVESTIGACIÒN

TITULO, AUTOR, PUBLICACIÒN Y AÑO DE REALIZACIÒN	QUE LOGRÒ
<i>“Los Desplazados por la Violencia en Colombia: con su Dolor sin Rumbo”</i> . Mauricio García Durán S.J. En: Revista Universitas Humanística No.47. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá. 1999.	El artículo hace un acercamiento a la realidad del desplazamiento forzado en Colombia, a partir de investigaciones adelantadas en 1999 por el CODHES y por la Conferencia Episcopal Colombiana. Analiza además las causas, fenomenología, magnitud, geografía y consecuencias del desplazamiento forzado en Colombia.
<i>“Desplazamiento en Colombia: Perspectivas de Género”</i> , Nora Segura Escobar. En: Revista Universitas Humanística No.47. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá. 1999.	El artículo hace una mirada y sugiere líneas de trabajo frente al desplazamiento forzado, desde la perspectiva de Género.
<i>“Migraciones Internas, Desplazamientos Forzados y Estructuras Regionales”</i> , Darío Fajardo Montaña. En: Revista Palimpsesto No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.	El autor hace un recorrido histórico sobre la concentración de la propiedad territorial en la sociedad rural colombiana, la cual ha incidido en procesos de expropiación de campesinos, afrodescendientes e indígenas desde finales del Siglo XIX, generando circuitos migratorios que dinamizan la economía y las propias políticas de tierras del Estado Colombiano.
<i>“Desplazamiento Forzado en Colombia: Reflexiones sobre su Implicación Emocional”</i> , Fernando Giovanni Arias M. En: Revista Palimpsesto No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias	El artículo establece las implicaciones de orden político, cultural, social, familiar y comunitario que genera el desplazamiento de población a causa del conflicto armado interno y las consecuencias de orden emocional que

Humanas. Bogotá. 2002.	produce hechos de violencia como el desplazamiento. Además el autor intenta centrar las implicaciones a nivel psicosocial del desplazamiento y presenta algunas alternativas para su abordaje.
<i>“Migrantes y Desplazados en las Ciudades”</i> , Gloria Naranjo, Deyci Hurtado. En: Revista Palimpsesto No.2. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá. 2002.	En el artículo las autoras proponen un enfoque político-cultural sobre los procesos migratorios y el desplazamiento forzado al evidenciar la existencia de la pluralidad y la capacidad de las personas desplazadas de coproducir los procesos de urbanización, la economía informal, la cultura popular y la organización comunitaria, en su reconocimiento del derecho a la ciudad.
<i>“Efectos Psicosociales y Culturales del Desplazamiento”</i> , Martha Nubia Bello, Elena Martín Cardinal, Fernando Giovanni Arias M. Universidad Nacional de Colombia, Fundación Dos Mundos, Corporación Avre. Bogotá. 2002.	El libro recoge ponencias que plantean distintas formas de intervención con la población desplazada, al incluir trabajos sobre los efectos psicosociales elaborados por instituciones públicas y ONGs. Además hace un análisis sobre el impacto social y cultural, las identidades colectivas e individuales y hace una mirada desde la categoría de Género.
<i>“El Desplazamiento Forzado Interno en Colombia”</i> , Observatorio de Coyuntura Socioeconómica OCSE. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá. 2002.	Hace una descripción de la actual situación del desplazamiento forzado en Colombia, estableciendo las causas, efectos, cifras y caracterización de este problema. Analiza la respuesta del Estado y de las ONGs en relación con la Ley 387 de 1997.
<i>“Intenciones y Acciones en la Atención de la Población Desplazada en Bogotá D.C”</i> , Contraloría Distrital de Bogotá. 2003.	La Contraloría de Bogotá hace un análisis de la situación del desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá y evalúa el papel de las instituciones distritales en la atención a

	esta población.
<i>“Diagnóstico, Políticas y Acciones en Relación con el Desplazamiento Forzado hacia Bogotá”</i> , Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá. 2001.	La Secretaría de Hacienda Distrital presenta un balance de la gestión institucional del Distrito en la atención a la población desplazada que llega a Bogotá, en cuanto a presupuestos y programas desarrollados.
<i>“Aspectos Críticos y Recomendaciones para la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado”</i> , Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno, Fundación Mencoldes. Bogotá. 2002.	El documento contiene aportes y recomendaciones hechas por ONGs al Gobierno Nacional para que ejerza sus funciones frente al problema del desplazamiento forzado en Colombia y analiza la política de atención a la población desplazada en el periodo 1998-2002.
<i>“Santa Fè de Bogotá: Población Desplazada”</i> , Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno. Bogotá. 1999.	El documento contiene los resultados de la investigación efectuada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 1999 sobre la problemática del desplazamiento forzado en Bogotá, al hacer una aproximación a la situación social, económica y cultural de las familias desplazadas que llegan a Bogotá.
<i>“Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia”</i> , ACNUR. Bogotá. 2002.	El organismo internacional elaboró un documento que contiene el balance de la política de atención al desplazamiento interno en Colombia de 1999 hasta el 2002. Presenta entre otros temas: el fortalecimiento al SNAIPD, la brecha entre el marco normativo y el impacto de la política en las familias desplazadas, la prevención, atención humanitaria de emergencia, reestablecimiento de la población y presenta unas conclusiones sobre los desarrollos y limitaciones de la política de atención a nivel nacional

ANEXO 2. REVISIÒN DOCUMENTAL SOBRE LA INVESTIGACIÒN

TITULO, AUTOR, INSTITUCIÒN Y AÑO DE REALIZACIÒN	QUE LOGRÒ
<p><i>“Formulación de Estrategias de Intervención de Trabajo Social frente a la Problemática del Desplazamiento Interno a causa de la Violencia Política en Colombia”</i>, Alba Mendivelso, Claudia Villate Molina. Fundaciòn Universitaria Monserrate. Bogotá. 1997.</p>	<p>Contribuir no solo al conocimiento de la problemática del desplazamiento forzado sino también aportar a la profesión de Trabajo Social una propuesta de intervención acorde con la dinámica social actual que reta a la profesión a ampliar sus espacios de acción para responder a las exigencias del contexto, al abordaje del problema y a sus causas y consecuencias políticas y sociales.</p>
<p><i>“Lazos Familiares, Territorios que se Quiebran. Un Estudio de Caso”</i>. Olga Beatriz Díaz Jiménez. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1998.</p>	<p>El estudio identificó los cambios en la composición familiar que tienen lugar en un grupo de familias como consecuencia de una situación de desplazamiento forzoso y las transformaciones sucesivas al interior de las mismas. A través de la Entrevista Semi-estructurada, se hizo una reconstrucción de relatos del pasado efectuado por el propio desplazado, desde el punto más lejano hasta sus días actuales, para identificar la dinámica familiar antes, durante el desplazamiento, su vida actual y su proyección futura.</p>
<p><i>“El Papel del Estado frente al Fenómeno del Desplazamiento Forzoso: Una Mirada Evaluativa”</i>, Carmen Celina Berdugo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1999.</p>	<p>La investigación hace una mirada evaluativa desde los componentes legales e institucionales en la intervención con familias en situación de desplazamiento forzado, en especial del papel desarrollado por el Estado en la atención humanitaria de emergencia a esta población.</p>
<p><i>“Identidad Colectiva y</i></p>	<p>La investigación logró identificar los</p>

<p><i>Desplazamiento, Estudio de Caso</i>, Edna Victoria Gil, Delma Constanza Millan. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1999.</p>	<p>elementos de la Identidad Colectiva que aparecen, se transforman y desaparecen durante el transcurso del desplazamiento y que son fundamentales para la cohesión de la población desplazada de la Vereda Maracaibo, Municipio de Rioblanco – Tolíma, durante 1999.</p>
<p><i>“Estrategias de Adaptación de las Familias que por Conflicto Armado emigran a Bogotá”</i>, Franceline Lozano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2000.</p>	<p>La investigación logró dar a conocer las consecuencias del desplazamiento forzado a nivel psicosocial, en un grupo de familias en condición de desplazamiento asentadas en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, durante los años 1998 a 2000.</p>
<p><i>“Referencias Institucionales y Conceptuales sobre la Atención a personas en situación de Desplazamiento Forzoso en Bogotá-Cundinamarca 1998-2000”</i>, Esnela Cardozo, Ingrid Cock, Ada Vega. Universidad De La Salle. Bogotá. 2000.</p>	<p>Logró conocer las tipologías y enfoques metodológicos que se utilizan en la profesión de Trabajo Social para la intervención con familias en situación de desplazamiento forzado en el ámbito institucional. La investigación también logró identificar el carácter de la intervención que realizan las instituciones y organismos públicos y privados frente a la población desplazada que llega al Distrito Capital. Las autoras realizaron una propuesta de atención al desplazado, donde se presentan las falencias económicas de las instituciones que prestan ayuda a la población desplazada y plantean la importancia de crear instrumentos consolidados para la recepción, remisión y seguimiento entre las diferentes instituciones u organismos, para lograr la coordinación entre ellas y el cumplimiento de los proyectos planteados para el mejoramiento de la calidad de vida de esta población.</p>

<p><i>“Un Reencuentro Consigo Misma: Cambios De Rol, Estilos De Vida Y Prácticas Sociales De La Mujer Desplazada Por La Violencia Política”.</i> Sandra Patricia Lozano. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2000.</p>	<p>La investigación tuvo como objetivo conocer, profundizar y analizar acerca de la problemática del desplazamiento Forzado, así como también focalizar el campo de la investigación, el conocer cual es la incidencia que tiene el Desplazamiento en la vida de las mujeres, por ser ellas uno de los grupos más afectados por esta problemática.</p> <p>Estableció la perspectiva de Género como categoría social y cultural que debe formar parte de los análisis en los estudios sobre Desplazamiento Forzado, en los roles, necesidades y expectativas.</p> <p>Plantea los cambios experimentados por la mujer a nivel cultural y social donde ella asume el rol como proveedora económica del hogar y donde su familia interactúa de forma distinta a como lo hacía antes del Desplazamiento.</p>
<p><i>“Representaciones Sociales y relaciones Entre Líderes Comunitarios y Familias Desplazadas por la Violencia”.</i> Rosa Matilde Villamizar. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2000.</p>	<p>Su objetivo general fue el de analizar las representaciones sociales de los líderes comunitarios frente al Desplazamiento y su incidencia en la práctica social y las relaciones que se establecen entre ellos.</p> <p>La investigación logró identificar las dificultades que se presentan a nivel de las relaciones sociales entre la población forzosamente receptora y la forzosamente desplazada.</p> <p>Tuvo un acercamiento a las vivencias cotidianas y evidenció la importancia que para estas familias tienen las relaciones en el espacio en el cual se insertan, muchas de estas establecidas con líderes comunitarios.</p>

<p><i>“Niñez y Desplazamiento, transformaciones socioculturales identidad y desarrollo, una propuesta de la intervención psicosocial desde el Trabajo Social”</i>, Celinda González Cuesta. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.</p>	<p>Su objetivo fue el de determinar las transformaciones sociales y culturales que afrontan los niños y niñas en situación de desplazamiento y su influencia en la identidad y desarrollo físico y emocional de los mismos. Con la muestra de 30 niños y niñas y a través de talleres pedagógicos, grupos focales y seguimiento etnográfico la investigación logró identificar y categorizar las transformaciones sociales a nivel de espacio vital, necesidades básicas, relaciones familiares y sociales, identidad individual y autoestima de los infantes. A su vez presenta las percepciones de los niños frente a su futuro después del desplazamiento.</p>
<p><i>“Desplazamiento y redes sociales en el barrio la Isla en Soacha”</i>. Mairet Gisella Camargo García. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.</p>	<p>Este trabajo tuvo como objetivo sistematizar la práctica profesional de la autora, desarrollada en el municipio de Soacha- Cundinamarca. Analiza la dinámica social y el trabajo comunitario con población desplazada y la consolidación de redes sociales en el barrio “La Isla” en Soacha–Cundinamarca</p>
<p><i>“El Papel del Estado y las Respuestas en el Siglo XX”</i>, Shirley Cabrero, Andrea Rosero. Universidad De La Salle. Bogotá. 2003.</p>	<p>La investigación hace un análisis histórico del desplazamiento forzado en Colombia, fenómeno político y social que se presenta a lo largo de la historia colombiana y que parte desde la Guerra de los Mil Días (1899-1902), la Violencia Política (1940-1960) y el Conflicto Armado Actual (1980-2002).</p>

ANEXO 3. INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
“OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA
POBLACION DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C. 1999-2002”

GUIA DE ENTREVISTA No.1.

OBJETIVO:

Conocer la operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, a partir de las recomendaciones hechas en 1999 para Bogotá por la OEA y por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en relación con sensibilización y formación sobre el tema a Instituciones y funcionarios, coordinación interinstitucional, programas especiales y cobertura de servicios dirigidos a niños, niñas y mujeres desplazadas (os).

1. CONOCIMIENTO Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL TEMA

- 1.1. ¿Cuántos Programas sobre el tema se han desarrollado en su institución a partir de 1999?
- 1.2. ¿Cuántos eventos de capacitación se han desarrollado en su institución con funcionarios sobre el tema, a partir de 1999?
- 1.3. ¿Qué Ejes Temáticos han orientado la capacitación?
- 1.4. ¿Cuál es su apreciación frente a la aplicación de las políticas y su coherencia con el nivel de ejecución de las mismas?

2. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

- 2.1. ¿Qué acciones ha desarrollado su institución con relación a procesos de atención integral a la población desplazada?
- 2.2. ¿Qué acciones ha desarrollado su institución con relación a procesos de Reubicación y Estabilización Socioeconómica de la población desplazada?
- 2.3. ¿Qué instituciones están trabajando coordinadamente en este tema?

3. PROGRAMAS ESPECIALES

- 3.1. ¿Qué Programas nuevos ha implementado su institución a partir de 1999?
- 3.2. ¿Qué Coberturas se están atendiendo con la población desplazada?
- 3.3. ¿Cuáles son las Estrategias que más han utilizado para su implementación?
- 3.4. ¿Cuántos cupos tiene previstos su institución?

4. COBERTURA DE SERVICIOS

- 4.1. ¿Qué Programas especiales han creado para niños, niñas y mujeres desplazadas?
- 4.2. ¿De los programas existentes, anteriores a 1999, ha habido ampliación de cupos nuevos, específicamente para niños y niñas desplazadas?
- 4.3. ¿De los programas nuevos, cuantos cupos programados hay y cuantos cupos están disponibles?
- 4.4. ¿Cuántos cupos nuevos han creado para la atención de niños, niñas y mujeres desplazadas?
- 4.5. ¿Qué inversión presupuestal se ha destinado a partir de 1999 para el manejo de esta problemática?

OBSERVACIONES:

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
“OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C 1999-2002.”

GUIA DE ENTREVISTA No.2

OBJETIVO:

Conocer la operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, a partir de las recomendaciones hechas en 1999 para Bogotá por la OEA y por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en relación con sensibilización y formación sobre el tema a Instituciones y funcionarios, coordinación interinstitucional, programas especiales y cobertura de servicios, dirigidos a niños, niñas y mujeres desplazadas (os).

1. CONOCIMIENTO Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL TEMA

- 1.1. Cuál es su opinión frente a la formulación de las políticas de atención a la población desplazada y su coherencia con el nivel de ejecución de las mismas?
- 1.2. Cree usted que las Instituciones del Distrito Capital están preparadas y capacitadas para atender a los grupos más vulnerables de la población desplazada: a niños, niñas y mujeres?
- 1.3. En su Organización ha habido eventos de capacitación y sensibilización sobre el tema del desplazamiento forzado?

2. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

- 2.1. Cuál es su apreciación sobre los procesos de Reubicación y Estabilización Socioeconómica de la población desplazada que llega a Bogotá?
- 2.2. Cree usted que las instituciones integrantes del *Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada* están trabajando en un nivel óptimo de coordinación interinstitucional frente a la atención de dicha población?

3. PROGRAMAS ESPECIALES

- 3.1. Cuál es su opinión sobre los programas de Salud, Educación, Vivienda y Bienestar Social que brinda la Administración Distrital a la población desplazada?

4. COBERTURA DE SERVICIOS

- 4.1. Su Organización ha realizado seguimiento y evaluación a la inversión presupuestal destinada para la atención a la población desplazada que llega a Bogotá?
- 4.2. Que gestiones y recomendaciones ha desarrollado su organización ante el Gobierno Nacional y Distrital para solicitar transferencias de recursos de los entes territoriales expulsores de población desplazada hacia Bogotá, para la atención de dicha población?

**ANEXO 4. RECOMENDACIONES PARA COLOMBIA 2003 DE LA OFICINA
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
DERECHOS HUMANOS.**

**RECOMENDACIONES
PARA COLOMBIA
2003**

Contenidas en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos y Derecho
Internacional Humanitario en Colombia Año 2002

**Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos
www.hchr.org.co
Bogotá, Marzo 2003**

INTRODUCCIÓN

Este documento contiene las recomendaciones sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2002). Las recomendaciones están dirigidas al Estado, a la sociedad civil y a los grupos armados ilegales, y deben ser aplicadas durante el año 2003.

Las recomendaciones se encuentran agrupadas en seis temas:

- Prevención y protección
- Conflicto armado interno
- Estado de derecho y la impunidad
- Políticas económicas y sociales
- Promoción de una cultura de derechos humanos
- Asesoramiento y cooperación técnica de la Oficina

El Alto Comisionado tiene la firme convicción que la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario podría experimentar una sensible mejora si las recomendaciones son puestas en práctica por las autoridades nacionales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de Control, encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos; así como por todas las partes del conflicto armado interno.

También se espera que las recomendaciones sean asimiladas por la Iglesia, los sindicatos, los empresarios, los medios de comunicación, los académicos, las organizaciones de la sociedad civil, las víctimas y, por supuesto, la mayor cantidad posible de colombianos.

Además de las recomendaciones este documento recoge el resumen ejecutivo del Informe del Alto Comisionado sobre Colombia.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se compromete a trabajar conjuntamente con las autoridades y la sociedad civil para apoyar la aplicación de estas recomendaciones.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se encuentra en el país desde 1997, y se estableció con base en un acuerdo firmado entre el Gobierno colombiano y el Alto Comisionado.

En agosto de 2002, el Presidente Álvaro Uribe Vélez solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos extender el periodo de la Oficina durante cuatro años más, hasta octubre de 2006, petición que fue aceptada.

Según el acuerdo, la Oficina en Colombia tiene como Mandato cuatro tareas principales. La primera de ellas es observar, sistemática y analíticamente, la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en todo el país. La segunda es ofrecer asesoría en estos temas tanto al Gobierno como a las autoridades del Estado y a la sociedad civil. La tercera es ofrecer cooperación técnica al Gobierno, a las autoridades del Estado, a las instituciones que manejan el tema y a la sociedad civil interesada. La cuarta es informar, difundir y promocionar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre los colombianos.

RECOMENDACIONES PARA EL AÑO 2003

Con base en su análisis pormenorizado, el Alto Comisionado formula una serie de recomendaciones concretas y prioritarias para el año 2003. Estas recomendaciones, que no son exhaustivas, se agrupan bajo seis rubros: La prevención y protección; el conflicto armado interno; el Estado de derecho y la impunidad; las políticas económicas y sociales; la promoción de una cultura de derechos humanos; el asesoramiento y la cooperación técnica de la Oficina.

Las recomendaciones se dirigen a las autoridades nacionales de las tres ramas del poder público y de los órganos de control encargados de la protección y promoción de los derechos humanos, a todas las partes en el conflicto armado interno, a las organizaciones armadas al margen de la ley y a los sectores representativos de la sociedad civil.

Sin perjuicio de las otras preocupaciones abordadas en el presente informe, y al seguimiento que debe darse a las recomendaciones pendientes formuladas por el Alto Comisionado y por otros órganos internacionales, el Alto Comisionado tiene la firme convicción que la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario podría experimentar una sensible mejora si las siguientes recomendaciones fueran tomadas en consideración y aplicadas durante el año 2003 por aquellos a quienes van dirigidas.

a) La prevención y protección

El Alto Comisionado exhorta al Gobierno a hacer efectivo el Sistema de Alerta Temprana (SAT), establecido en el seno de la Defensoría del Pueblo, con la activa participación, cooperación y respuesta de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa.

El Alto Comisionado urge al Gobierno a asegurar que el programa de protección de defensores de derechos humanos, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, funcione con efectividad, dotándolo de los fondos suficientes y de parámetros claros y uniformes de medición del riesgo. También deberá el Gobierno poner en práctica mecanismos que actúen preventivamente sobre los factores de riesgo.

El Alto Comisionado urge al Fiscal General de la Nación a introducir en el programa de protección de testigos y víctimas a cargo de la Fiscalía los cambios que permitan una rápida identificación de los riesgos y una pronta adopción de las medidas para afrontarlos.

El Alto Comisionado exhorta al Gobierno a identificar, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo y el Sistema de las Naciones Unidas, comunidades en riesgo por el conflicto armado interno, y, en concertación con tales comunidades, desarrollar y poner en práctica, cuanto antes, acciones y programas de atención preventiva y de protección. En materia de poblaciones

desplazadas se deberán aplicar estrictamente los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

El Alto Comisionado urge al Gobierno y al Congreso a dotar a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo de los recursos necesarios para establecerse en aquellos municipios donde aún no tienen presencia, especialmente en las zonas de rehabilitación y consolidación, y en aquellas regiones con alto índice de población indígena, afro-colombiana y desplazada.

El Alto Comisionado solicita al Ministerio Público y a los superiores jerárquicos de los servidores públicos sancionar disciplinariamente a aquellos agentes del Estado que con sus acciones u omisiones pongan en riesgos la labor de los defensores de derechos humanos.

El Alto Comisionado exhorta al Procurador General a verificar trimestralmente la exactitud y objetividad de la información contenida en los archivos de inteligencia militar sobre defensores de derechos humanos, y a hacer público el resultado de esta labor.

El Alto Comisionado alienta a la Ministra de Defensa a incorporar, en los próximos cursos de formación de los miembros de la fuerza pública, el estudio sistemático del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Para ello, recomienda que celebre un acuerdo de capacitación continua con la Defensoría del Pueblo.

b) El Conflicto Armado Interno

El Alto Comisionado insta a las FARC-EP, al ELN, a las AUC y a los demás grupos guerrilleros y paramilitares a respetar el derecho a la vida de todos los civiles. Los insta, en especial, a abstenerse en todo momento de ataques contra la población civil, ataques indiscriminados, reclutamiento de menores y actos de terrorismo.

El Alto Comisionado insta a las FARC-EP, al ELN, a las AUC y a los demás grupos armados ilegales a liberar de inmediato y sin condiciones a todas las personas tomadas como rehenes, y a abstenerse de la práctica inaceptable del secuestro.

El Alto Comisionado insta a los grupos armados ilegales, y en particular a las FARC-EP, el ELN y las AUC, a abstenerse de emprender acciones que afecten el goce de los derechos humanos de la población civil y disminuyan la capacidad del Estado colombiano para cumplir su obligación de protegerlos y garantizarlos.

El Alto Comisionado insta a la Fuerza Pública a observar irrestrictamente los deberes impuestos por el derecho internacional humanitario, en especial los relacionados con el cumplimiento de los principios de limitación, distinción, proporcionalidad y protección general de la población civil.

El Alto Comisionado insta a todas las partes en el conflicto armado a cumplir las obligaciones a ellas impuestas por las normas internacionales que prohíben el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonales.

El Alto Comisionado recomienda al Gobierno, a los grupos armados ilegales y a los sectores representativos de la sociedad civil no escatimar esfuerzos para establecer, cuanto antes, acercamientos dirigidos al diálogo y a la negociación que permitan la superación del conflicto armado interno y el logro de una paz duradera. Los diálogos y la negociación deberán tomar en cuenta, desde un principio, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como incorporar en su agenda el tema de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

c) El Estado de Derecho y la Impunidad

El Alto Comisionado solicita al Gobierno y al Congreso de la República que, al adoptar políticas y al elaborar normas, presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Les urge a tener en cuenta los principios internacionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no-discriminación cuando adopten y apliquen políticas y medidas relacionadas con la seguridad y el orden público. En especial, los insta a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia.

El Alto Comisionado urge al Fiscal General a presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley sobre la carrera para los funcionarios y empleados de la Fiscalía, con el fin de fortalecer la independencia e imparcialidad de la institución.

El Alto Comisionado solicita al Fiscal General a asegurar y fortalecer la independencia de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía, garantizar la protección de sus integrantes y a dotarla de los recursos necesarios para desarrollar las investigaciones a su cargo.

El Alto Comisionado exhorta al Fiscal General a establecer dentro de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía un grupo especializado en la investigación de los posibles vínculos de miembros de la fuerza pública con grupos paramilitares. Exhorta, asimismo, a los organismos de cooperación internacional a respaldar esta iniciativa.

El Alto Comisionado insta a la Ministra de Defensa a suspender de inmediato del servicio a los miembros de la fuerza pública involucrados en graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra, poniendo en conocimiento de las autoridades judiciales y de control la información pertinente.

El Alto Comisionado exhorta al Comité especial de impulso de investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, presidido por el Vicepresidente de la República, a que trabaje pro-activamente sobre una selección de casos representativos de dichas violaciones, y a que trimestralmente elabore un informe al Presidente de la República, al Fiscal General, al Procurador General, y al Defensor del Pueblo sobre el avance en las investigaciones de los mismos.

El Alto Comisionado exhorta al Presidente de la República a adoptar, en su condición de Jefe de Estado y de comandante supremo de la fuerza pública, todas las medidas necesarias para que, independientemente de posibles diálogos entre el gobierno y los grupos paramilitares, cese todo vínculo entre servidores públicos y miembros de dichos grupos. También lo exhorta a informar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, por medio de reportes semestrales, sobre la ejecución de dichas medidas y los resultados de las mismas.

d) Las Políticas Económicas y Sociales

El Alto Comisionado exhorta al Gobierno a desarrollar una política consistente para disminuir la brecha de inequidad existente en el país y asegurar que se adopten todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y a la vivienda.

e) La Promoción de una Cultura de Derechos Humanos

El Alto Comisionado recomienda al Gobierno, a través de la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, elaborar un plan de acción en derechos humanos que incorpore una política integral de género, y a presentar en el transcurso del primer semestre de 2003 un cronograma para su implementación.

El Alto Comisionado recomienda a la Ministra de Educación incorporar, a partir del inicio de los próximos calendarios escolares, la enseñanza de los derechos humanos en los programas de educación primaria y secundaria. Para ello recomienda que celebre un acuerdo de capacitación continua con la Defensoría del Pueblo.

El Alto Comisionado exhorta al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General y a la Procuraduría General a establecer con la Defensoría del Pueblo convenios análogos para la formación permanente de sus funcionarios y empleados en derechos humanos y DIH.

f) El Asesoramiento y Cooperación Técnica de la Oficina

El Alto Comisionado urge al Estado a dar seguimiento a las recomendaciones internacionales, incluidas las del presente informe, y exhorta al Vicepresidente de la

República a que coordine, con la cooperación y el asesoramiento de la Oficina, la elaboración de un cronograma de aplicación de las distintas recomendaciones emitidas por los órganos internacionales competentes.

El Alto Comisionado invita al Gobierno, al Congreso, a la Fiscalía General, a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo a profundizar la interlocución con la Oficina, beneficiándose plenamente con su mandato de asesoría y cooperación técnica.

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA 2002

Este informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia cubre el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2002, y responde a la solicitud formulada por la Comisión de Derechos Humanos durante su 58° período de sesiones.

Contexto Nacional:

El informe analiza el contexto nacional y pasa revista a los factores de orden político, militar, económico, social e institucional que a lo largo del año 2002 plantearon a Colombia múltiples problemas, dificultades y retos en relación con el mantenimiento de los principios del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la observancia de la normativa internacional humanitaria. Entre esos factores figuran la interrupción de los procesos de paz entre el Gobierno del Presidente Pastrana y las FARC-EP y el ELN, respectivamente, la incidencia que en la degradación del conflicto armado han tenido las acciones violentas, muchas de ellas de un corte terrorista, tanto por parte de los grupos guerrilleros como por parte de los grupos paramilitares, la persistencia de denuncias e informaciones sobre nexos entre servidores públicos y organizaciones paramilitares, y los obstáculos que para el cabal ejercicio de los derechos políticos han constituido las presiones ejercidas sobre candidatos y sufragantes por los grupos ilegales al margen de la ley. Las elecciones de marzo para el Congreso y las elecciones presidenciales en mayo fueron dos importantes puntos de referencia en el panorama político de 2002, que permitieron observar la situación de derechos humanos en los últimos meses del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana y los primeros cien días del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe.

Otros factores analizados son la adopción y el desarrollo de la política de seguridad por parte del gobierno del nuevo gobierno, que comenzó el 7 de agosto, las medidas adoptadas a raíz de la declaratoria del estado de conmoción interior, la preparación de la convocatoria del referendo constitucional para el año 2003, las gestiones en pro de la iniciación de un diálogo con grupos paramilitares, y las dificultades que el país afronta en

materia de endeudamiento, déficit fiscal y realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

Al terminar el año se percibió una serie de desafíos en el contexto nacional. Para sólo mencionar algunos, cabe referirse a la degradación incesante del conflicto armado, y a las dificultades para emprender un proceso gradual de solución política del mismo a través de negociaciones de paz adecuadamente estructuradas. A este respecto parece evidente que los buenos oficios del Secretario General de la ONU, a través de su asesor especial, deben ser considerados tanto para retomar el proceso de acercamiento entre el gobierno y las FARC-EP como para el diálogo entre el gobierno y el ELN.

Otro desafío es el relativo a los contactos, el diálogo y una posible negociación entre el gobierno y los grupos paramilitares. Parece necesario hacer claridad sobre cuáles de las condiciones planteadas por los dirigentes de las AUC pueden aceptarse sin desmedro del Estado de derecho y sin menosprecio por los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Otro reto para el gobierno y los sectores económicos del país sigue siendo el que plantea la necesidad de que los dos contribuyan, dando pleno cumplimiento a las exigencias planteadas por los derechos económicos, sociales y culturales, a un mejor funcionamiento de la economía que permita disminuir la inequidad existente.

Igualmente importante para el gobierno, para el Congreso y para los sectores democráticos del país es el reto de buscar y encontrar mayores grados de concertación y apoyo mutuo en la tarea de promover y proteger los derechos humanos. En particular, el Ejecutivo y el Legislativo se hallan ante el desafío de asegurar que toda propuesta normativa en materia de protección del orden público, administración de justicia y funcionamiento de los órganos de control sea respetuosa de los instrumentos adoptados por la comunidad internacional para garantizar un ejercicio democrático del poder y una efectiva puesta en práctica de los derechos y libertades fundamentales de la persona.

Conflicto Armado Interno:

El informe destaca la alta y grave incidencia del conflicto armado sobre la situación de los derechos humanos en el país y los desafíos que el mismo impone al Estado para responder eficazmente a la crisis humanitaria. Señala asimismo la notable degradación del conflicto armado y la crueldad creciente de los métodos de combate utilizados por los grupos armados ilegales, lo cual ha agravado la vulnerabilidad de la población civil. A este respecto analiza la actuación de los grupos guerrilleros, de los grupos paramilitares y de la fuerza pública. Se destaca la importancia de un proceso de negociación de paz, estructurada con parámetros y criterios adecuados, que plantee perspectivas ciertas de progreso y que incorpore tempranamente compromisos en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Situación de los Derechos Humanos:

El informe reconoce que factores como la degradación del conflicto armado, el narcotráfico y la crisis económica, han incidido en el agravamiento de la situación de los derechos humanos y en la capacidad del Estado para proteger y garantizar los mismos. Las conductas criminales de los grupos armados ilegales hicieron patente su irrespeto por los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la libertad individual. Sus reiterados ataques a la infraestructura pública multiplicaron los desafíos del Estado para dar una respuesta efectiva a la crítica situación. También señala que el nuevo gobierno ha manifestado su propósito de cumplir sus obligaciones internacionales y constitucionales en materia de derechos humanos. Entre los logros estatales en ese campo, el informe destaca asuntos como el de la ratificación de varios instrumentos internacionales, **de los avances relativos a la coordinación institucional y al sistema único de registro de la población desplazada**, el de la jurisprudencia garantista de la Corte Constitucional, y el interés de varias instituciones públicas por fortalecer la cooperación con la Oficina, como por ejemplo la Vicepresidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y el Senado de la República.

El informe califica la situación de los derechos civiles y políticos de crítica, y señala que a lo largo del año 2002 ella se ha caracterizado por violaciones graves, masivas y sistemáticas de esos derechos, constituyendo muchas de ellas crímenes contra la humanidad. Se registraron ejecuciones extrajudiciales (masacres y homicidios de carácter individual o selectivo), actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, acciones que implicaron empleo desproporcionado de la fuerza, desapariciones forzadas, detenciones ilegales o arbitrarias, impedimentos ilegítimos al libre tránsito interno, desplazamientos forzados, injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y el domicilio, y atentados contra el debido proceso y las garantías judiciales. El informe señala que los autores de esas violaciones fueron servidores públicos comprometidos en graves abusos de poder, en omisión o en abierta connivencia con el paramilitarismo.

El informe da cuenta de un aumento significativo de denuncias de violaciones atribuidas directamente a miembros de la fuerza pública, en comparación con el año 2001. Muchas de estas conductas se realizaron en desarrollo de la política de seguridad del nuevo gobierno, y en particular en aplicación de las normas adoptadas en el marco del estado de conmoción interior declarado en agosto. Varias de estas conductas se realizaron con el acompañamiento o la autorización de agentes de la Fiscalía General de la Nación.

En el análisis de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, el informe da cuenta de problemas como el de la profunda exclusión económica y social, el del alto grado de pobreza y el de la amplia brecha de inequidad, manifestados en altos niveles de desempleo, cobertura insuficiente en el campo educativo, graves fallas en la prestación de los servicios de salud y seguridad social, y fuerte reducción del número de viviendas subsidiadas por el Estado.

También identifica el informe las dificultades específicas que afectan el reconocimiento y la garantía de los derechos de la mujer y de los derechos del niño y de la niña. A pesar de algunos avances legislativos, destaca en particular la ausencia de una política integral en materia de género, el mantenimiento de formas sexistas de discriminación y marginación, y la persistencia de la violencia sexual e intrafamiliar.

Situación del Derecho Internacional Humanitario (DIH):

El informe da cuenta del sensible aumento de los crímenes de guerra y del alto índice de victimización de los miembros de la población civil en comparación con el año 2001. Varios de esos actos podrían constituir crímenes contra la humanidad. Entre las principales infracciones del DIH, muchas de ellas recurrentes y masivas, menciona los homicidios, las amenazas de muerte, los ataques a la población civil, los ataques indiscriminados, los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, la toma de rehenes, **el desplazamiento forzado**, los atentados contra la misión médica, los ataques a bienes civiles y el empleo de minas antipersonales. En esta sección se estudia también la situación de los niños y mujeres víctimas de la contienda armada. El informe señala como responsable de la mayor parte de las conductas infractoras a los miembros de los grupos guerrilleros y paramilitares. Sin embargo, hace notar que durante el período por él cubierto aumentaron las denuncias de infracciones de la preceptiva humanitaria por integrantes de la fuerza pública.

El informe señala la degradación del conflicto armado ha contribuido poderosamente la utilización de algunos métodos y medios de guerra prohibidos por el DIH, así como el cambio de estrategia de los grupos armados ilegales. Entre ellos, destaca los ataques a la población civil y el empleo creciente del terror por parte de los grupos armados ilegales y, particularmente, de las FARC-EP.

Áreas de especial preocupación o importancia:

El informe analiza varias áreas de especial preocupación o importancia para el Alto Comisionado. Entre ellas figuran el mantenimiento del Estado de derecho y la adopción y ejecución de la política de seguridad, las medidas de conmoción interior, la actuación de la fuerza pública en las zonas de rehabilitación y consolidación, la situación de la antigua zona de despeje, el auge y el fortalecimiento de los grupos paramilitares, las falencias de la administración de justicia y las contradicciones en la lucha contra la impunidad, las insatisfactorias condiciones de la población carcelaria, **el desplazamiento forzado**, la victimización de los grupos étnicos, la crítica situación de los defensores de los derechos humanos y de otros miembros de grupos vulnerables, y los problemas existentes para el pleno ejercicio de las libertades fundamentales (libertad sindical, libertad de opinión y de expresión, libertad de conciencia y de religión, y derechos políticos).

El informe señala que el Estado aún no cuenta con una política efectiva y coherente en materia de derechos humanos y DIH. Esta carencia se manifiesta en la debilidad de sus

políticas preventivas, lo cual contribuye a agravar la crisis en uno y otro campo. Esto ha incidido en el aumento significativo de personas desplazadas, así como en la mayor vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos afectados por intimidaciones, amenazas, ataques y estigmatizaciones aún por parte de servidores públicos.

Entre las materias de especial preocupación el informe destaca factores y condiciones que tienden a debilitar el Estado de derecho, manifestado en recurrentes problemas o crisis de gobernabilidad y en repetidas fallas en la aplicación del principio del imperio de la ley. La tendencia se ve reflejada en la injerencia en las funciones públicas de integrantes de grupos paramilitares y en la continuidad de nexos entre servidores públicos y miembros de esos grupos. También tiende a contribuir negativamente la adopción prioritaria de ciertas políticas represivas y militares en detrimento de la institucionalidad civil. El informe se refiere a la adopción e implementación de disposiciones incompatibles con las normas internacionales y la Constitución Nacional, como varias de las contenidas en el Decreto 2002 sancionado en el marco del estado de excepción. La atribución de funciones de policía judicial a los militares y la restricción arbitraria de derechos y libertades fundamentales estuvieron entre los principales motivos de preocupación en ese campo.

Otra materia de preocupación ha sido la actuación de instituciones que comprometen la independencia y la imparcialidad judicial. Como ejemplo de esto puede señalarse decisiones adoptadas por la Fiscalía General de la Nación en lo referente al despido y traslado de fiscales, en la posición del Fiscal General ante el ejercicio de funciones de policía judicial por miembros de las fuerzas militares, y en el apoyo del mismo alto funcionario a medidas de control del orden público que luego la Corte Constitucional declaró contrarias a la Constitución.

Seguimiento de las Recomendaciones Internacionales:

El informe da seguimiento a las recomendaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos, conflicto armado, Estado de derecho e impunidad, ratificación de instrumentos internacionales, adecuación de la normativa interna a los principios y reglas de carácter internacional, adopción de medidas en pro de los derechos económicos, sociales y culturales, promoción de una cultura de derechos humanos, y asesoría y cooperación técnica. **El informe constata que no se han registrado progresos significativos en la aplicación de muchas de esas recomendaciones.** No obstante, destaca como positivos la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (a pesar de la salvedad sobre los crímenes de guerra), la adopción de la ley que crea el tipo penal de trata de personas, la evaluación de los programas de protección del Ministerio del Interior, la adopción de la ley para dar cumplimiento a la Convención de Ottawa y la creación del Observatorio de Minas Antipersonal, así como la adopción de medidas para ampliar la cobertura territorial del sistema de alerta temprana y fortalecer la participación gubernamental en el mismo.

Actividades de la Oficina en Colombia:

El informe dedica una sección para resumir las actividades cumplidas durante 2002, en ejercicio de las funciones de observación, asesoría legal, promoción y difusión, y cooperación técnica señaladas en su mandato, por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De este mandato se han beneficiado varias instituciones del Estado, como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura, entre otras, que han recibido con interés la asesoría y cooperación de la Oficina en el propósito de fortalecer su actuación institucional en derechos humanos. También fueron destinatarias de las actividades de la Oficina las organizaciones de la sociedad civil. La Oficina ha podido iniciar con el nuevo gobierno, en particular con la Vicepresidencia de la República y la Cancillería, una interlocución frecuente y fluida. En octubre asumió sus funciones el nuevo Director de la Oficina.

Recomendaciones:

El informe finaliza con una serie de recomendaciones concretas y prioritarias del Alto Comisionado en materia de derechos humanos y DIH para el año 2003, con la convicción de que la aplicación de ellas podría contribuir sensiblemente a mejorar la situación en Colombia. Las recomendaciones cubren materias importantes como la prevención y la protección, el conflicto armado interno, el Estado de derecho y la impunidad, las políticas económicas y sociales, la promoción de una cultura de derechos humanos y el asesoramiento y la cooperación técnica de la Oficina. Los destinatarios de esas recomendaciones son las autoridades nacionales, todas las partes en el conflicto armado interno y los sectores representativos de la sociedad civil. (1)

(1) Las recomendaciones se encuentran reproducidas textualmente en la primera parte de este documento.

-Si desea acceder al Informe completo consulte la página web de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos www.hchr.org.co. Puede también solicitarlo al correo electrónico OACNUDH@hchr.org.co o recogerlo en la siguiente dirección calle 114 No 9-45. Torre B, oficina 1101. Bogotá)

**ANEXO 5. LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN
DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTÀ.**

ACUERDO 02 DE 1998.

“EL CONCEJO DE SANTA FE DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL”

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el Decreto-Ley 1421 de 1993

ACUERDA:

**CONSEJO DISTRITAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA POBLACIÓN
DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA**

ARTICULO 1°. Créase el Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia a Santa Fé de Bogotá D.C.

PARAGRAFO: Para los efectos del presente acuerdo se consideran desplazados por la violencia las personas según lo establecido en el artículo 1°. de la Ley 387 de 1997.

ARTICULO 2°. El Consejo Distrital de Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia a Santa Fé de Bogotá D.C., estará integrado por:

- El Alcalde o su delegado, quien lo presidirá.
- El Personero Distrital o su delegado con derecho a voz.
- El Secretario de Gobierno o su delegado
- El Secretario Distrital de Salud o su delegado
- El Secretario de Hacienda o su delegado
- El Secretario de Educación o su delegado
- El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social o su delegado
- El Director Regional del ICBF o su delegado
- Un representante de la Cruz Roja Colombiana
- Dos representantes de las Iglesias con personería jurídica legalmente reconocida.

- Tres representantes de la Población Desplazada.
- Un representante de la Defensoría del pueblo.
- Un representante de la Universidad Distrital.
- El Veedor Distrital o su delegado con derecho a voz.

PARAGRAFO 1°. El Consejo Distrital de Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, por decisión suya y autonomía propia, podrá convocar a personas naturales y a representantes o delegados de organizaciones civiles y de derechos humanos para que asistan a sus reuniones.

Igualmente el Ministerio del Interior o cualquier entidad de orden nacional o integrantes del Consejo Nacional de que trata la Ley 387 de 1997, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención. Podrán ser invitados a las sesiones del Consejo Distrital de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

PARAGRAFO 2°. El Secretario General de la Alcaldía Mayor o su delegado ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Distrital creado por el presente acuerdo.

ARTICULO 3°. DE LAS FUNCIONES:

El Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población desplazada por la Violencia tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito.
2. Promover campañas de sensibilización frente a los desplazados por la violencia que llegan a la ciudad de Santa Fé de Bogotá, para evitar la estigmatización o las manifestaciones de intolerancia y segregación social a las que puedan ser sometidos. En estas campañas se tendrá especial interés en la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
3. Prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia a Santa Fé de Bogotá.
4. Promover y gestionar la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional para apoyar las comunidades desplazadas por la violencia a Santa Fé de Bogotá.

5. Concertar con instituciones públicas y privadas mecanismos para brindar asistencia jurídica a la población desplazada.
6. Colaborar con los procesos voluntarios de tránsito a otras regiones o de retorno a los lugares de origen.
7. Elaborar el Plan Distrital para la Atención de la Población desplazada por la Violencia, asentados en Santa Fé de Bogotá.
8. Realizar el seguimiento y evaluación del plan.

PLAN DISTRITAL PARA LA ATENCION INTEGRAL DE LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA

ARTICULO 4°. Créase el Plan Distrital para la Atención Integral de los desplazados por la violencia a Santa Fé de Bogotá.

ARTICULO 5°. OBJETIVOS.

- 1.- Elaborar un diagnóstico sobre la población desplazada y diseñar e implementar un sistema de información, para identificar las causas de su desplazamiento, su situación socioeconómica, sus necesidades y potencialidades. La información debe ser manejada con la debida prudencia.
- 2.- Diseñar y adoptar, de acuerdo con la ley, medidas tendientes a asegurar la protección y atención integral de la población desplazada y prevenir las causas del desplazamiento forzado.
- 3.- Propender para que la población desplazada tenga el acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, a proyectos productivos, aprovechando sus potencialidades, mediante la vinculación a los diversos programas y proyectos para la población vulnerable, en condiciones de preferencia y favorabilidad.
- 4.- Adoptar las medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada con el fin de buscar su protección.
- 5.- Posibilitar el acceso de las familias desplazadas por la violencia a los programas sociales de salud, educación, vivienda, empleo, de atención a la niñez,

a la mujer, las personas de la tercera edad y la juventud, en condiciones de favorabilidad.

6.- Propiciar apoyo y garantías a las organizaciones de desplazados y a las organizaciones civiles para el desarrollo de sus actividades en pro de la población desplazada.

ARTICULO 6°. LINEAMIENTOS GENERALES. El Plan de Atención Integral para los desplazados por la violencia a Santa Fe de Bogotá, estará orientado a satisfacer prioritariamente las necesidades de empleo, salud, educación, vivienda, seguridad y bienestar social entre otros, de tal manera que todas las instituciones distritales contribuyan a soluciones efectivas de cada uno de los problemas que afectan a dicha población.

ARTICULO 7°. El Alcalde Mayor del D.C. reglamentará el presente Acuerdo teniendo en cuenta los Objetivos y lineamientos generales establecidos en el mismo, dentro de los tres meses siguientes a su publicación.

ARTICULO 8o. El presente acuerdo rige a partir de su publicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

OMAR MEJÍA BÁEZ

Presidente

CONCEJO SANTA FE DE BOGOTÁ

OLEGARIO HERNÁNDEZ DÍAZ

Secretario General

CONCEJO SANTA FE DE BOGOTÁ

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO

Alcalde Mayor SANTA FE DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

DECRETO 624 DE 1998.

(Julio 13)

Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

El Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., en ejercicio de las facultades constitucionales legales, en especial las contempladas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 4 del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993 y,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 387 del 19 de Julio de 1997 y el Acuerdo 02 de 1998, adoptan medidas para la prevención de desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Que el artículo 7 de la Ley en mención, establece que el Gobierno Nacional promoverá la creación de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Que el Consejo Distrital mediante Acuerdo 2 de 1998, dictó normas para la Atención Integral de los desplazados por la violencia y ordenó al Alcalde Mayor su reglamentación.

Que es obligación del Alcalde de Santa Fe de Bogotá dar cumplimiento a lo ordenado por la Ley 87 de 1997 y el Acuerdo 2 de 1998.

Que actualmente Santa Fe de Bogotá D.C., registra población desplazada por la Violencia proveniente de otros Departamentos, así como de los diferentes Municipios de la circunscripción Departamental.

En mérito de lo anterior

DECRETA:

Artículo 1º.- El Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, creado mediante Acuerdo 2 de 1998, estará conformado de la siguiente manera:

- El Alcalde Mayor o su delegado, quien o presidirá

- El Personero Distrital o su delegado con derecho a voz
- El Secretario de Gobierno o su delegado.
- El Secretario Distrital de Salud o su delegado.
- El Secretario Distrital de Educación o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social o su delegado.
- El Director Regional del ICBF o su delegado.
- Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
- Dos representantes de las Iglesias con personería jurídica otorgada por la Ley.
- Tres representantes de la Población Desplazada.
- Un representante de la Defensoría del pueblo.
- Un representante de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas
- El Veedor Distrital o su delegado con derecho a voz.

Parágrafo 1º.- El Consejo Distrital de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, podrá convocar a personas naturales y a representantes o delegados de organizaciones civiles y de derechos humanos para que asistan a sus reuniones.

Igualmente, podrán ser invitados al Consejo Distrital de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, la Consejería Presidencial, para la Atención de la Población Desplazada; el Ministerio del Interior; cualquier entidad del Orden Nacional o alguno de los integrantes del Consejo Nacional de que trata la Ley 387 de 1997, para efectos de coordinar la ejecución de acciones o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención del mencionado Consejo

Parágrafo 2º. - El Secretario General de la Alcaldía Mayor o su delegado ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

Artículo 2º.- El Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población desplazada por la violencia tendrá las Siguietes funciones:

1. Elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito.
2. Promover campañas de sensibilización frente a los desplazados por la violencia que llegan a la ciudad de Santa Fe de Bogotá, para evitar la estigmatización o las manifestaciones de intolerancia y segregación social a que puedan ser sometidos. En estas campañas se tendrá especial interés en la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
3. Prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral de la población Desplazada por la violencia a Santa Fe de Bogotá.
4. Promover y gestionar la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional para apoyar las comunidades desplazadas por la violencia a Santa Fe de Bogotá.
5. Concertar con instituciones públicas y privadas mecanismos para brindar asistencia jurídica a la población desplazada.
6. Colaborar con los procesos voluntarios de tránsito a otras regiones o de retorno a los lugares de origen.
7. Elaborar el Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada por la violencia, con base en los objetivos del Artículo 5 del Acuerdo 02 de 1997.
8. Realizar el seguimiento y evaluación del plan.

Artículo 3º.- Son funciones de la Secretaría Técnica las siguientes:

1. Preparar las reuniones del Consejo y llevar las Actas respectivas.
2. Preparar informes periódicos sobre las diferentes actividades que se adelanten por parte del Consejo para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.
3. Las demás que le asigne el Consejo Distrital para Atención Integral de la Población Desplazada.

Artículo 4º.- Las organizaciones de desplazados debidamente constituidas y reconocidas legalmente, podrán inscribirse en la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno dentro del mes siguiente a la publicación del presente Decreto. Efectuada la anterior inscripción a los quince 15

días del cierre de la misma, se convocará a una reunión, en donde de manera libre y espontánea, sus representantes postulen y elijan los delegados al Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

Artículo 5º.- Los representantes de las iglesias con personería jurídica otorgada por la Ley, que actualmente se encuentren trabajando con población desplazada podrán postularse para formar parte del Consejo de que trata el presente Decreto. Dicha postulación se hará ante la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno, dentro del mas siguiente a la publicación del presente Decreto.

Parágrafo.- En caso de existir más de dos iglesias inscritas, la Secretaría de Gobierno convocará a una reunión a realizarse dentro de los quince (15) días siguientes al cierre de la postulación, para que elijan los representantes del Consejo Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Artículo 6º.- El Alcalde Mayor o su delegado, convocará al Consejo Distrital de Atención Integral de la Población Desplazada cada dos meses o cuando exista una situación que lo amerite.

Artículo 7º.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación

Publíquese, comuníquese y cúmplase

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a 13 de julio de 1998

El Alcalde Mayor, ENRIOUE PEÑALOSA LONDOÑO. El Secretario de Gobierno, HÉCTOR RIVEROS SERRATO.

NOTA: El presente Decreto aparece publicado en el Registro Distrital 1696 de Julio 13 de 1998

DECRETO 762 DE 1998.

(Septiembre 4)

Por el cual se adiciona el Decreto 624 del 13 de julio de 1998.

El Alcalde Mayor de Santa Fe Bogotá, D.C., en uso de facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Acuerdo No. 2 de 1998 el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, creó el Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia a Santa Fe de Bogotá, D.C.

Que el artículo segundo del mencionado Acuerdo, estableció cuales serían los integrantes del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, señalando de manera expresa que formaría parte del mismo el señor Secretario de Hacienda o su delegado.

Que mediante Decreto No. 624 del 13 de julio de 1998 se reglamentó el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, omitiéndose involuntariamente mencionar como uno de sus integrantes al señor Secretario de Hacienda o su delegado.

Que como consecuencia de lo anterior se hace necesario adicionar el artículo primero del mencionado Decreto.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1º.- Adicionar el artículo primero del Decreto 624 del 13 de julio de 1998, en el sentido de incluir como miembro del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, al señor Secretario de Hacienda o su delegado.

Artículo 2º.- El presente Decreto adiciona el artículo primero del Decreto 624 del 13 de julio de 1998 y rige a partir de la fecha de su publicación,

Comuníquese, publíquese y cúmplase

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a 4 de Septiembre de 1998.

El Alcalde Mayor, ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO. El Secretario de Gobierno, HÉCTOR RIVEROS SERRATO.

NOTA: El presente Decreto aparece publicado en el Registro Distrital 1732 de Septiembre 4 de 1998

ANEXO 6. CUADROS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Cuadro 3. PERSONAS DESPLAZADAS EN DIEZ PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DE ORIGEN Y DE DESTINO. 1996-2000.

DEPARTAMENTO	DESTINO	ORIGEN
Antioquia	196.766	254.571
Bolívar	74.844	141.863
Magdalena	85.951	82.543
Meta	72.572	76.485
Cesar		66.135
Valle del Cauca	79.388	62.601
Caquetá		62.349
Sucre	102.485	61.970
Tolima		60.582
Santander	95.164	51.495
Bogotá D.C.	103.494	
Córdoba	55.029	
Atlántico	53.136	
10 Principales Expulsores	918.828	920.595
10 Principales Receptores		
Demás Departamentos	243.298	341.532
TOTAL	1.262.127	1.262.127

Fuente: Observatorio de Coyuntura Socioeconómica OCSE-Universidad Nacional.

Cuadro 5. SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA UBICADA EN BOGOTÁ.
1999.

ENTIDAD	PORCENTAJE
Régimen Contributivo	2.8%
Régimen Subsidiado	40.1%
Ninguno	57.1%
NS-NR	46.22%

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno.

Cuadro 6. NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO VINCULADOS AL
SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ EN 1999.

MODALIDAD	PORCENTAJE
Primaria	66%
Secundaria	21%
Preescolar	12%
Universidad	1%

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno.

Cuadro 7. POBLACIÓN DESPLAZADA ASENTADA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ POR LOCALIDADES EN 1999.

LOCALIDAD DE RESIDENCIA	PORCENTAJE
Ciudad Bolívar	23.9%
Kennedy	15.4%
Bosa	10.8%
San Cristóbal	10.4%
Santafé	9.7%
Usme	9.3%
Engativá	3.9%
Tunjuelito	3.5%
Rafael Uribe	3.5%
Fontibón	3.1%
Puente Aranda	2.3%
Suba	1.2%
Mártires	1.2%
Usaquén	0.8%
Barrios Unidos	0.8%
Candelaria	0.4%
TOTAL	100.0%

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno.

9. ABSTRAC

TITULO:

OPERACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. 1999 – 2002.

AUTOR:

RAFAEL ALBERTO ZAMBRANO VANEGAS

ASESORA:

ESPERANZA MUÑOZ WILCHES

PUBLICACIÓN:

COLOMBIA, Bogotá D.C., Universidad De La Salle, Facultad de Trabajo Social, 2004. 185 páginas, 6 anexos.

UNIDAD PARTICIPANTE:

Universidad De La Salle, Facultad de Trabajo Social, Bogotá D.C.

INSTITUCIONES DONDE SE REALIZÓ LA INVESTIGACIÓN:

Departamento Administrativo de Bienestar Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- Regional Bogotá, Red de Solidaridad Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada, Secretaría de Educación Distrital, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Cruz Roja Colombiana- Seccional Bogotá y Cundinamarca y Concejo de Bogotá.

DESCRIPTORES:

Política Pública, Desplazamiento Forzado, Conflicto Armado Interno, Atención Humanitaria de Emergencia, Legislación sobre atención a población desplazada, Programas Sociales Regulares, Política Social Especial o de Discriminación Positiva, Sensibilización y Formación sobre el tema del desplazamiento forzado, Coordinación Interinstitucional, Programas Especiales, Coberturas de Servicios.

OBJETIVO GENERAL:

Conocer la operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, a partir de las recomendaciones hechas en 1999 para Bogotá por la OEA y por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Identificar los programas de Sensibilización y Formación sobre el tema del Desplazamiento Forzado dirigido a las Instituciones y funcionarios públicos.
- Conocer el tipo de coordinación interinstitucional existente entre las instituciones públicas encargadas de la atención a la población desplazada en Bogotá en cuanto a procesos de atención integral.
- Identificar los programas especiales implementados para la población desplazada en la ciudad de Bogotá, en los sectores de Educación, Bienestar Social y Vivienda.
- Describir la cobertura de los servicios ofrecidos por las instituciones integrantes del Sistema Distrital de Atención a la población desplazada en Bogotá a niños, niñas y mujeres en esta situación.

FUENTES:

Cuarenta y Tres (43) títulos bibliográficos y setenta y dos (72) citas a pié de página.

CONTENIDO:

El documento está estructurado en cinco capítulos:

El Primer capítulo contiene la identificación, descripción, antecedentes y formulación del problema de investigación, la justificación y los objetivos del proyecto.

El Segundo capítulo desarrolla el marco teórico sustentado en la Política Pública y el Desplazamiento Forzado en Colombia, y el marco legal e institucional que normatiza dicha política.

El Tercer capítulo establece el diseño metodológico de la investigación con el tipo de estudio, interés, instituciones sujeto, técnicas, instrumentos y categorización de la información.

El Cuarto capítulo analiza los resultados de la investigación: los resultados de la revisión bibliográfica y documental que demuestra la ausencia de estudios y de investigaciones sobre la operacionalización de la política pública de atención a la población desplazada, el nivel de conocimiento y sensibilización sobre el problema del desplazamiento forzado que tienen las instituciones encargadas de atender a la población víctima de esta situación en Bogotá, así como un análisis de la percepción que tienen algunos organismos internacionales sobre el desarrollo de

ésta política en el Distrito Capital; la coordinación interinstitucional, los programas especiales ofrecidos por las instituciones a esta población en los sectores de educación, bienestar social y vivienda y la cobertura de los servicios ofrecidos a esta población, específicamente a niños, niñas y mujeres en situación de desplazamiento forzado.

Finalmente, el Quinto y último capítulo presenta las conclusiones de la investigación y recomendaciones a las instituciones encargadas de la atención a la población desplazada en el Distrito Capital, relativas a los principales avances y limitaciones, así como los desafíos más importantes de la política pública de atención a la población desplazada hacia el futuro en la ciudad de Bogotá.

Por último, se presentan los anexos que contienen:

ANEXO 1: Revisión Bibliográfica sobre la Investigación

ANEXO 2: Revisión Documental sobre la Investigación

ANEXO 3: Instrumentos de la Investigación

ANEXO 4: Recomendaciones para Colombia 2003 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ANEXO 5: Legislación Vigente sobre Atención a la Población Desplazada en la Ciudad de Bogotá.

ANEXO 6: Cuadros del Problema de Investigación.

APRENDIZAJES PROFESIONALES:

El conocimiento adquirido a través de la investigación sobre la operacionalización de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada en Bogotá permitió adquirir innumerables aprendizajes desde el inicio de la investigación, específicamente en lo referido a Políticas Públicas y su operacionalización en

programas y servicios sociales, dirigidos a un sector de la población colombiana víctima del conflicto armado interno y de una situación socialmente problemática como lo es el Desplazamiento Forzado.

La profesión de Trabajo Social está llamada a liderar procesos de transformación social desde el contexto de las políticas públicas, a través de su participación en los procesos de formulación, gestión y ejecución de planes, programas y proyectos de Desarrollo Social.