

**ESCENARIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LA ACTUALIDAD DEL  
MANDATO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LOS REFUGIADOS ACNUR A LAS CONDICIONES Y NECESIDADES DEL  
PRESENTE EL CASO COLOMBIANO**

**ANA CAROLINA DUSSAN HURTADO**

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE FINANZAS Y NEGOCIOS INTERNACIONALES  
CARTAGENA DE INDIAS. D.C.H.  
2005**

**ESCENARIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LA ACTUALIDAD DEL  
MANDATO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LOS REFUGIADOS ACNUR A LAS CONDICIONES Y NECESIDADES DEL  
PRESENTE. EL CASO COLOMBIANO**

**ANA CAROLINA DUSSAN HURTADO**

**Trabajo de grado, presentado para optar al título de Finanzas y Negocios  
Internacionales**

**Director**

**MANUEL VIDAL NOGUERA  
Master en Estudios Políticos**

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE FINANZAS Y NEGOCIOS INTERNACIONALES  
CARTAGENA DE INDIAS. D.C.H.**

**2005**

**2**

**Nota de aceptación**

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

-----

**Firma de presidente del jurado**

-----

**Firma del Jurado**

-----

**Firma del jurado**

**Cartagena D.T y C 10 octubre de 2005.**

## AGRADECIMIENTOS

Alfa & Omega

Tú estabas allí antes que todos

Dios Gracias por Bendecir esta Misión que hoy culmina.

A mi madre presente y mi padre que esta mirando desde arriba. Nena - *este trabajo es para ti* - a ti te debo mi vida. A mis mentores por su paciencia y sabios consejos; mil gracias Manuel, por tu tiempo y por pasarme la chispa para encender este fuego, para obtener el título de profesional en Finanzas y Negocios Internacionales, Juan Carlos por tu incondicional apoyo en estos 5 años – *los proyectos continúan* – .

A todas las personas y entidades de las distintas entidades públicas, privadas, comunitarias y organizaciones No gubernamentales nacionales e internacionales es especial a la oficina de ACNUR en Bogotá y a su encargada Luisa Cremonese, a la ACCI y su directora la Doctora Juana García. Sin ellas de seguro el trabajo no hubiese sido tan completo.

A todos los profesores y maestros con quien tuve el placer de aprender en mi paso por la Tecnológica mil gracias por sus aportes a mi formación en la *Alma Mater*, en Cartagena. Y a los amigos que aun permanecen a pesar de la distancia.

Bogotá, 25 de septiembre de 2005

## CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>16</b>
<b>0. ANTEPROYECTO DE TRABAJO DE GRADO</b>	
<b>0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>22</b>
0.1.1 Descripción del problema	23
0.1.2 Formulación del problema	24
<b>0.2 OBJETIVOS</b>	
0.2.1 Objetivo General	26
0.2.2 Objetivos Específicos	26
<b>0.3 JUSTIFICACIÓN</b>	<b>27</b>
<b>0.4 MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>29</b>
0.4.1 Marco Teórico	29
0.4.2 Marco Conceptual	30
<b>0.5 DISEÑO METODOLÓGICO</b>	<b>35</b>
0.5.1 Tipo de Investigación	35
0.5.2 Operación de Variables	35
0.5.3 Población y Muestra	37
0.5.4 Fuente y Técnicas de Recolección de Información	38
<b>1. DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO EN COLOMBIA: EN DEFENSA POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS</b>	
<b>1.1 EL TRABAJO DE ACNUR EN COLOMBIA</b>	<b>39</b>
<b>1.2. UN PRIMER PASO EN EL DERECHO INTERNO</b>	<b>48</b>
1.2.1. Acerca de los Principios Rectores	52
1.2.2. Finalidad y Alcance de los Principios	56
<b>1.3 SOBRE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA</b>	<b>57</b>

<b>2. LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LOS DESPLAZADOS Y POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS</b>	
<b>2.1. ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA</b>	<b>61</b>
2.1.1. Programas de Estabilización Socioeconómica	62
2.1.2. Programa de Empleo y Capacitación para El Trabajo	63
2.1.3. Programa de Generación de Ingresos Propios y Apoyo a Proyectos	63
2.1.4. Programa de Arraigo económico y Social	63
<b>2.2. PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>	
2.2.1. Lo Propuesto por el Estado Colombiano	64
2.2.2. Implementación de las Políticas Relativas a Proyectos Productivos	69
<b>3. LA PRESENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA</b>	
<b>3.1 QUE ES LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>75</b>
3.1.1. Tipos de Cooperación Internacional	76
3.1.2. La Cooperación Internacional y el Plan de Acción Humanitaria	84
<b>3.2 LAS NUEVAS REFORMAS DEL GOBIERNO CON RESPECTO A LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN</b>	<b>91</b>
3.2.1 Desembolsos Efectivos de las Fuentes de Cooperación Por año	92
<b>3.3 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DESPLAZAMIENTO</b>	<b>92</b>
<b>4. LA REGIÓN CARIBE COLOMBIANA: EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR</b>	
<b>4.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES</b>	<b>98</b>
4.1.1 TENDENCIAS: LAS ESTADÍSTICAS EN EL DEPARTAMENTO	101
4.1.2. Atención Integral a la Población Desplazada	103
<b>4.2 LA REALIDAD DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR</b>	<b>107</b>
4.2.1 Un Diagnóstico del Conflicto Armado en Bolívar	108

<b>4.3 PRESENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLÍVAR</b>	<b>116</b>
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>121</b>
<b>6. RECOMENDACIONES</b>	<b>127</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>130</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>139</b>

## LISTA DE CUADROS

	Pág.
<b>Cuadro 1. Finagro y Bancoldex</b>	<b>66</b>
<b>Cuadro 2. Resumen comités temáticos de evaluación</b>	<b>71</b>
<b>Cuadro 3. Población desplazada por Dpto. expulsión</b>	<b>95</b>
<b>Cuadro 4. Población desplazada según Dpto. de expulsión</b>	<b>102</b>
<b>Cuadro 5. Sistematización mesas de trabajo en Bolívar</b>	<b>106</b>
<b>Cuadro 6. Familias desplazadas en Cartagena</b>	<b>114</b>
<b>Cuadro 7. Movilidad humana</b>	<b>115</b>
<b>Cuadro 8. Inversión total por fuente de cooperación</b>	<b>117</b>
<b>Cuadro 9. Inversión total por fuente en Cartagena</b>	<b>118</b>



## LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
<b>Grafico 1. Acceso a los beneficios de la ley 387</b>	<b>51</b>
<b>Grafico 2. Fondos presupuestales para desplazamiento</b>	<b>69</b>
<b>Grafico 3. Distribución del presupuesto RSS 2003 - 04</b>	<b>73</b>
<b>Grafico 4. Asignación presupuestal para atención</b>	<b>74</b>
<b>Grafico 5. Familias inscritas en el registro único 2004</b>	<b>85</b>
<b>Grafico 6. Recursos para la atención</b>	<b>90</b>
<b>Grafico 7. Inversión pública para la atención</b>	<b>93</b>
<b>Grafico 8. Presupuesto red solidaridad social</b>	<b>93</b>
<b>Grafico 9. Personas incluidas en el registro único 2002- 04</b>	<b>94</b>
<b>Grafico 10. Comparaciones estadísticas de RSS y CODHES</b>	<b>96</b>
<b>Grafico 11. Tendencias del desplazamiento 2001- 03</b>	<b>97</b>
<b>Grafico 12. No. Familias desplazadas por Departamento</b>	<b>103</b>
<b>Grafico 13. Variación de desplazamiento 2001- 03</b>	<b>108</b>
<b>Grafico 14. % De familias Dpto. de expulsión</b>	<b>114</b>
<b>Grafico 15. No. de familias movilizadas en el Dpto.</b>	<b>115</b>
<b>Grafico 16. Recursos población desplazada</b>	<b>116</b>
<b>Grafico 17. Distribución de los recursos inversión total por área en Bolívar</b>	<b>120</b>

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
TABLA 1. Estimados población desplazada	46

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
<b>Figura 1. Mapa de Bolívar: zonas de desarrollo económico y social</b>	<b>100</b>

## LISTA DE ANEXOS

	Pág.
<b>ANEXO A. Tabla total de aportes por área</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO B. Desembolsos fuentes bilateral</b>	<b>140</b>
<b>ANEXO C. Total aportes por fuentes de cooperación</b>	<b>141</b>
<b>ANEXO D. Desembolsos fuentes multilaterales</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO E. Recursos presupuesto general de la nación</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO F. Presupuesto entidades estatales</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO G. Presupuesto por programas</b>	<b>147</b>

## RESUMEN

ESCENARIO DE COOPERACION INTERNACIONAL: LA ACTUALIDAD DEL MANDATO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ACNUR A LAS CONDICIONES Y NECESIDADES DEL PRESENTE EL CASO COLOMBIANO.

### **Objetivo General**

Analizar las necesidades condiciones e implicaciones de la actualización de la cobertura del mandato del ACNUR, teniendo en cuenta que dicho cambio repercute en asuntos financieros, jurídicos, políticos en los ámbitos domestico e internacional.

### **Objetivos Específicos**

- Conocer el espaciotemporal en términos jurídicos en el marco del Derecho Internacional y las normas que competen al tema a nivel domestico.
- Actualizar las estadísticas que existen de estudios relacionados cercanos a 2005 e interpretar los datos oficiales del ACNUR en cuanto a condiciones socioeconómicas se refiere para luego discutir, evaluar y presentar en adelante las recomendaciones pertinentes.
- Cuantificar necesidades y recursos que puedan trabajarse con decisiones de ACNUR y COOPERACIÓN INTERNACIONAL, en lo relacionado a los presupuestos que en materia de inversión de sostenimiento sean destinados con el fin de financiar programas de protección al desplazado interno.
- Promover la mejora de los sistemas de información sobre el desplazamiento mediante el apoyo de una serie de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con experiencia y/o mandato en la materia; entre ellas: LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, CODHES.
- Darle un enfoque más local dirigido hacia la región de la Costa Caribe Colombiana y más específicamente el departamento de Bolívar, y el impacto

que esto pueda generar sobre la rentabilidad economía y social para aumentar el índice de restablecimiento.<sup>4</sup>

- Hacer una recomendación sobre que debe hacer el gobierno nacional para el retorno y la estabilidad socio – económica de la población desplazada, que generen condiciones de sostenibilidad.

### **Metodología**

Básicamente el tipo de investigación es de corte descriptiva, por que se detiene a esclarecer los rasgos de la dimensión o concepto del problema y objeto de estudio planteado. El diseño de la investigación es longitudinal, por que hace más de una observación frente a un mismo fenómeno EL DESPLAZAMIENTO INTERNO, en tiempos diferentes, hasta el año 2005.

### **Resultados importantes**

La construcción de este documento, su interés y dedicación para procurar que los lineamientos expuestos en términos de los objetivos específicos fueran alcanzados, y expresen no solamente la voluntad política del Gobierno Nacional en materia de atención a la población desplazada internamente por la violencia causada por el conflicto armado colombiano, sino la participación activa de la comunidad internacional enfocado en el trabajo de ACNUR y de las ONG´s especializadas en la materia y sobretodo el sentir de los colombianos victimas del desplazamiento que piden solidaridad con su condición de fragilidad humana y comunitaria.

### **Conclusiones Principales**

#### **1. En cuanto al enfoque de la política**

- Una de las más importantes conclusiones y avances que se derivan del conjunto de la jurisprudencia constitucional, es la necesidad de asumir la realización de los derechos como el sentido y el fin de la política estatal.
- El principio de coherencia esta dado por: 1. la correspondencia entre lo propuesto por las políticas publicas y la asignación de recursos

---

<sup>4</sup> Recuperado de: <http://www.codhes.org.co/boletines.php>

institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a las Sentencias de la Corte Constitucional; 2. La no contradicción entre las diferentes respuestas institucionales; 3. la articulación necesaria para alcanzar soluciones duraderas, objetivo esencial de la política.

#### **En cuanto a la soluciones del problema**

- Las expectativas están centradas en la ampliación del mandato por parte del ACNUR, la cual ofrecería una mayor protección a los desplazados, contribuyendo a una mayor justicia y equidad universal, esta decisión será la ayuda para el beneficio de los afectados por el desplazamiento forzoso.

#### **La respuesta Estatal**

- No se ha logrado garantizar en forma integral el restablecimiento y la reparación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de la población internamente desplazada, mediante una respuesta que atienda de manera articulada las distintas dimensiones de los derechos que han sido violados y vulnerados por el desplazamiento.

#### **Cooperación Internacional**

- Una de las razones por las cuales existe aun limitaciones para el mandato de ACNUR en Colombia, o de esa presencia limitada es que la disposición del Gobierno a recurrir a la participación internacional podría poner en entredicho las obligaciones del Estado para con la población desplazada.

#### **El desplazamiento en Bolívar**

- El desplazamiento en este departamento es consecuencia de la evolución del conflicto armado, y en especial de la lucha territorial y política de los paramilitares que hacen presencia en la zona y la insurgencia.

#### **Director y/o asesor**

Dr. Manuel Vidal Noguera M.A

#### **Autor (a)**

Ana Carolina Dussan Hurtado

## INTRODUCCIÓN

El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia, se convierte en la manifestación más crítica de los efectos del conflicto armado, sobre la población civil de nuestro país\*. Constituye una de las mas graves crisis humanitaria, en la materia, se constituye en una de las preocupaciones del mundo globalizado y en consecuencia, su superación constituye uno de los principales retos y compromisos que enfrenta la sociedad Colombiana, y por tanto la Comunidad Internacional en general.

Debido a que la situación que enfrenta la población desplazada en la actualidad, es intolerable y contradice la razón de ser del Estado. Se hace necesario como punto de partida iniciar, un riguroso análisis de la situación de la población desplazada en la Costa Caribe Colombiana, por ser esta, una de las regiones mas afectadas por este flagelo, y por la ausencia de una respuesta rápida por parte del Estado al problema.

Esta problemática incluye, unos elementos esenciales entre ellos; reconocer y establecer un mínimo de protección de los derechos a los victimas, la asignación de recursos presupuétales que las leyes promulgan y que son de obligatorio cumplimiento. Y de una serie de medidas que, contando con la participación activa de asociaciones de las que hacen parte los Desplazados por la violencia, las Organizaciones No gubernamentales (ONG´s) y en general, todo el sistema que conforma la Cooperación Internacional en representación de sus gobiernos, y por todos aquellos que estén vinculados de manera directa con la problemática y lógicamente por el Gobierno Nacional.<sup>1</sup>

---

\* MENSAJE de Julio Roberto Meier, Representante de ACNUR en Colombia, Bogota, diciembre 2004.

<sup>1</sup> Tener en cuenta que, entre el periodo de inicio y finalización de este estudio, el Presidente de la Republica es el Dr. Álvaro Uribe Vélez para el periodo 2004-2006.



Siendo así, es su papel ser adoptadas, por las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en primera instancia. Y es esencialmente importante identificar que existen entidades, que de alguna u otra manera, realizan una función paraestatal; colaborándole al Estado. Ellas desarrollan actividades encaminadas a promover, dentro del ámbito de la Cooperación que el Estado atienda adecuadamente las necesidades de la Población Desplazada y proteja sus derechos, en concordancia con el mandato de la ley 387 de 1997 y en aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Esta cooperación puede ser: nacional (es) e internacional (es) y/o Gubernamental (es) como No Gubernamental (es).

Tienen como objetivo o tarea; fortalecer una relación de Cooperación con varios propósitos; en primer lugar, propiciar que las autoridades nacionales, en particular las entidades públicas, que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, hagan una correcta interpretación y aplicación natural de las responsabilidades legales a su cargo. Una definición que proponemos en este estudio, para el concepto es: “*Desplazamiento Forzado*”, es una de las mayores manifestaciones de la crisis humanitaria que atraviesa el país y que involucra un número elevado de violaciones a los derechos humanos e infracciones en el cumplimiento al Derecho Internacional Humanitario.<sup>2</sup>

Mencionemos algunas cifras recientes. Por un lado, el número de Desplazados Internos aumentó de 950.000 a más de 1,2 millones de personas según cifras de 2004. Otras fuentes No oficiales, calculan que la cifra asciende a 2 millones el número de Desplazados en Colombia para el segundo semestre de 2005.

---

<sup>2</sup> Los refugiados en cifras, ACNUR 2004. citado junio 24 de 2005 recuperado de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3023.pdf> junio 24 de 2005, y ver también cifras actuales publicada en el segundo semestre del 2005.

En total las cifras oficiales que maneja ACNUR, entre 1996 y 2004, registran un total de 1.135.768 personas desplazadas, y eso sin contar a los otros miles quienes ni siquiera han sido censados por los entidades oficiales y se quedan por fuera del sistema de registro. La gravedad de la situación se advierte al observar que Colombia ocupa el tercer lugar en el mundo.

El fenómeno del desplazamiento, como consecuencia de la violencia, es una de las mayores expresiones de la crisis humanitaria y de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Esta situación, extendida en toda la geografía que cubre el territorio colombiano, continúa sin una respuesta satisfactoria por parte del Estado, y más aun, en un contexto de degradación del conflicto armado con intensificación de la violencia y con un relativo estancamiento del proceso de negociación, el cual es hoy día, muy incierto y oscuro.<sup>3</sup>

En el curso de los últimos años y debido a la misma dinámica del conflicto armado, los causantes del desplazamiento han sido históricamente los actores armados: las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), los grupos guerrilleros: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN), y la Fuerzas Pública.

La RSS\*, en un estudio, se refiere en términos generales, sobre la proporción en que cada uno de los actores del conflicto (se refiere a los principales grupos) contribuye al Desplazamiento Forzado, en el cual señala que, ha variado sustancialmente; pero que se manifiesta un gran incremento en la participación

---

<sup>3</sup> INFORME Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003: El conflicto, callejón sin salida. citado 27 de septiembre de 2005. Recuperado de: [http://www.pnud.org.co/2003/Informe\\_2003\\_completo\\_v2.pdf](http://www.pnud.org.co/2003/Informe_2003_completo_v2.pdf). pp. 138.

\* Red de Solidaridad Social; entidad del Gobierno Nacional, orientada a la atención estatal al problema del desplazamiento.

de las AUC, una fluctuante participación de la guerrilla frente a una disminución de la Fuerza Pública.

En otro sentido, pero en la misma dimensión, se hace un llamado en razón a que; “*El Desplazamiento Interno Forzado*” de personas en Colombia, ha tenido y tiene lugar de manera casi imperceptible para el resto de la población. Por eso ha sido calificado como un proceso silencioso y clandestino. La atención de los cientos de miles de nacionales desplazados exige, sin embargo, que la sociedad civil reconozca, la tragedia humanitaria que afronta el país. Esa es la única posibilidad de comprometer a la totalidad de los Colombianos, en la lucha activa contra los efectos devastadores del Desplazamiento Forzado sobre las víctimas”<sup>4</sup>.

Se plantea, entonces, la necesidad de revisar y ampliar el mandato del ACNUR, habida cuenta de las implicaciones que tendría, en cadena, sobre el giro que exige de las manifestaciones de solidaridad Internacional. El refugiado cuenta con la protección internacional de las Naciones Unidas, por mandato del ACNUR –Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-, mas no así, los Desplazados Internos, en especial los forzados por la violencia debido a limitaciones específicas del mandato (de ACNUR) dado por la convención de 1951, y el protocolo que la amplió en 1967.

Considerar las consecuencias que genera el desplazamiento en Colombia como una problemática amplia. Asimismo, analizar las necesidades, condiciones e implicaciones de la actualización de la cobertura del mandato del ACNUR, teniendo en cuenta que dicho cambio repercute directamente en asuntos financieros, jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales en los ámbitos doméstico e internacional, es la tarea en que se sumerge esta investigación principalmente; en relación con el objetivo general, inicialmente

---

<sup>4</sup> Fallo de la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 30 de agosto de 2000, una publicación conjunta de ACNUR COLOMBIA y CODHES.

planteado, como pregunta mayor que; a su vez, se desarrollada a lo largo de los capítulos señalados a continuación.

Específicamente, con las implicaciones que ello representa. La estructura que se ha propuesto para esta investigación es la que sigue: de forma ordenada, en el primer capítulo, se describe el *Desplazamiento Forzado en Colombia*, desde el marco jurídico de la protección de los derechos, también se analiza el trabajo y la presencia de ACNUR en Colombia, así como se incluye; como un factor clave para la interpretación y comprensión del tema; un resumen de toda la jurisprudencia, que en materia de derecho: nacional como internacional existe acerca del desplazamiento interno.

En el segundo capítulo, se identifican las condiciones socioeconómicas de los desplazados y potencialidades productivas, centrándose en los programas para lograr la estabilización socioeconómica, en la región de la Costa Caribe Colombiana.

El tercer capítulo, es una propuesta aproximada de la presencia que en materia de Cooperación Internacional existe en Colombia: se provee, la identificación de las distintas fuentes nacionales y extranjeras de financiación para desarrollar proyectos de protección y rehabilitación productiva y lo que ello aporta para la solución del problema.

El cuarto y último capítulo, refleja el impacto del desplazamiento en el departamento de Bolívar y sus principales características. Seguido se presentan las conclusiones y recomendaciones finales, de este riguroso análisis investigativo haciendo referencia al eje temático establecido y se encuentran al finalizar los capítulos.

Es importante, advertir que, los análisis, conclusiones y recomendaciones aquí señaladas, están basadas en información de tipo estadístico y cualitativa, obtenida de personas; por un lado que dan testimonio de su situación de

desplazamiento, y por el otro, a personas responsable de los departamentos que se relacionan directamente con el tema y demás instituciones del Estado y Organizaciones Internacionales, entre ellas el agradecimiento especial a la oficina de ACNUR presentes en Bogotá, Consultadas mediante entrevistas, análisis de literatura y de fuentes: primaria y secundaria.

## **0. ANTEPROYECTO DE TRABAJO DE GRADO**

### **0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Se plantea la necesidad de revisar y ampliar el mandato del ACNUR, habida cuenta de las implicaciones que tendría, en cadena, sobre el giro que exige de las manifestaciones de solidaridad internacional. El refugiado cuenta con la protección internacional de las Naciones Unidas, por mano del ACNUR –Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados-, mas no así los desplazados internos, debido a limitaciones específicas del mandato (de ACNUR) dado por la convención de 1951, y el protocolo que la amplió en 1967.

Se contrasta entonces la situación actual de los desplazados forzados por la violencia en Colombia, con aquella hipotética que surja de la ampliación de la cobertura del mandato del ACNUR, igualmente el desempeño del ACNUR en el presente con el suyo en el futuro si se ampliara su mandato y finalmente el impacto que tendría sobre la soberanía de un Estado la protección internacional de los desplazados forzosos que no logran cruzar fronteras para protegerse, y no cuentan con la protección de su estado y consecuentemente debieran ser protegidos y asistidos por la comunidad internacional por conducto del ACNUR.

Si el derecho internacional humanitario, no acepta discriminaciones entre los seres humanos ¿Por que las condiciones de protección y de asistencia material del refugiado son superiores a aquellas del desplazado forzoso interno, si la única diferencia entre uno y otro radica en que los primeros salieron de su país de origen, y los segundos no, por razones de distancia a la frontera, y otros ajenos a su voluntad?

**0.1.1 Descripción del problema.** A principios de 2004, el número de personas bajo el amparo del ACNUR sobrepasó los 17 millones<sup>5</sup>, en el mundo y son los denominados refugiados; otro grupo que han sido forzosamente desplazados de su lugar y no cuentan con la misma protección internacional ni la misma asistencia material con que cuentan los refugiados de Colombia, donde el número de desplazados Internos aumentó de 950.000 a más de 1,2 millones de personas según cifras de 2004<sup>6</sup>. Otras fuentes suman en total mas de 3 millones el número de desplazados en Colombia.

-¿Por que?- La declaración de refugiados excluye a quienes viendo su integridad amenazada han abandonado su hogar, al igual que los refugiados, pero por no haber abandonado su país de origen no cuentan con el apoyo, y la protección de la comunidad internacional. Lo anterior sugiere adecuar una vez más la definición de refugiados al contexto del mundo actual, como se hizo en 1961 respecto de la que venía de 1949.

En vista de esto fue así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y la Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, en asocio con la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH presentaron a la comunidad en general la siguiente definición sobre desplazamiento en Colombia “El desplazamiento forzado es una de las mayores manifestaciones de la crisis humanitaria que atraviesa el país y que involucra un numero elevado de violación de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario de miles de colombianos”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Publicación los refugiados en cifras; ACNUR 2004, Recuperado de:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3023.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> OACNUDH (oficina en Colombia del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos), ACNUR (alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados), CODHES (consultaría para los derechos humanos y el desplazamiento) primera edición, bogota (2001) *Compilación sobre desplazamiento forzado*.

Por otro lado según el estado de situación del desplazamiento y retos para el año 2001 declarado por la corte constitucional de colombiana define que:

*"El desplazamiento forzado de personas en Colombia ha tenido y tiene lugar de manera casi imperceptible para el resto de la población. Por eso ha sido calificado como un proceso silencioso y clandestino. La atención de los cientos de miles de nacionales desplazados exige, sin embargo, que la sociedad reconozca la tragedia humanitaria que afronta el país. Esa es la única posibilidad de comprometer a la totalidad de los colombianos en la lucha contra los efectos devastadores del desplazamiento forzado sobre las personas"<sup>8</sup>.*

**0.1.2 Formulación del problema.** Con base a esta problemática surge el siguiente interrogante a resolver:

¿CUALES SON LAS CONDICIONES SOCIECONOMICAS Y DE INVERSIÓN DE SOSTENIMIENTO DE LOS DESPLAZADOS FORZADOS EN COLOMBIA QUE HARIAN FACTIBLE SOCIAL Y POLITICAMENTE SER COBIJADOS POR UNA AMPLIACION DEL MANDATO DE ACNUR?

Surgen, así mismo otros interrogantes importantes dentro de la pregunta principal como: ¿Que pasaría si se cambiara el actual cubrimiento del mandato del ACNUR, por uno que no restrinja la condición de refugiado a aquel que logro cruzar la frontera de su país? ; Dicho de otra forma, la actual definición de refugiado (Convención de Ginebra 1961), es: "¿Que pasaría económica, política (interna e internacionalmente), humanamente si se adoptara esta otra definición?

Y queda abierta la pregunta: ¿A quién le corresponde el trabajo político inherente? La respuesta no puede reducirse al simplismo por descarte de responsabilidades solapada bajo el argumento de la soberanía: al propio

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 30 de agosto de 2000.



Estado. Trasciende, de hecho, sus fronteras, y cae, en derecho, en la comunidad internacional. ¿Representada en quién? Por otra parte surgirían otros interrogantes los cuales se desprenderían de los anteriores, con respecto al apoyo económico que el ACNUR le está dando a los refugiados residentes en otros países, por ejemplo, ¿Por qué la inyección económica con la que cuenta el ACNUR no cubre al menos las necesidades básicas de las personas desplazadas a niveles internos de los países en conflicto, en este caso Colombia? Toda vez que el plan de cubrimiento a refugiados en otros países cuenta con rubros y auxilios internacionales por parte de esta organización.

Dados estos interrogantes hacia el manejo que el ACNUR debería de tener hacia los conflictos internos de algunos países, como es el caso de México, Haití, Costa rica y en un caso particular Colombia, se hace necesario hacer un llamado internacional partiendo del principio del cual se actúa y que es la protección internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional humanitario y la protección a los refugiados cuales quiera que sean sus condiciones. Teniendo en cuenta que el impacto social, político y económico que genera este fenómeno podría llegar a desestabilizar una Nación dependiendo la cantidad de población que se encontrase en esta situación.

Es por esto que, se debe tener en cuenta la visualización que hoy se la da a este tema, toda vez que a futuro podría servir de soporte para implementar unos parámetros de comportamiento mas extensos, que abarcaran estos temas y contrarrestarán el fenómeno del desplazamiento sea cual fuere su manifestación, así mismo, poder generar soluciones prontas y minimizar los riesgos de crisis tanto internas como externas de los países en conflicto.

Dentro del marco de objetivos del proyecto, con el apoyo que el ACNUR otorgase al fenómeno del desplazamiento interno de un país en conflicto, se minimizaría el riesgo de afectación que sufriría el Producto Interno Bruto (PIB) del país y el impacto económico que se genera dentro del mismo cuando este se ve afectado por dicha situación ya que la inyección económica que otorgase

al ACNUR amortiguaría en dado caso una crisis económica que se generara a causa de los desplazamientos forzosos internos en el caso de Colombia hacia las grandes ciudades.

Por ejemplo. Citando la región de los Montes de María en la zona Norte del territorio Colombiano la cual es considerada una zona de alto riesgo para la convivencia ya que esta se encuentra afectada por un sin numero de actores armados (FARC, ELN, ERP, AUC y FUERZA PUBLICA) sufriendo las consecuencias de lo anterior principalmente los habitantes de este sector del territorio nacional los cuales han soportado con el transcurrir del tiempo un sinnúmero de acontecimientos de violencia generados por la ansiedad de poder de los entes en conflicto, lo cual ha generado no una sino varias veces a lo largo de la historia desplazamientos masivos de personas hacia las grandes ciudades de la costa atlántica como son Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, afectando inmediatamente la economía a mayor y menor escala generando así necesidades insatisfechas, que a su vez se convierten en problemáticas sociales de entorno civil.

## **0.2 OBJETIVOS**

**0.2.1 Objetivo General.** Analizar las necesidades condiciones e implicaciones de la actualización de la cobertura del mandato del ACNUR, teniendo en cuenta que dicho cambio repercute en asuntos financieros, jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales en los ámbitos domestico e internacional.

**0.2.2 Objetivos Específicos.** Conocer el espaciotemporal en términos jurídicos en el marco del Derecho Internacional y las normas que competen al tema a nivel domestico.

- Actualizar las estadísticas que existen de estudios relacionados cercanos a 2005 e interpretar los datos oficiales del ACNUR en cuanto a condiciones

socioeconómicas se refiere para luego discutir, evaluar y presentar en adelante las recomendaciones pertinentes.

- Cuantificar necesidades y recursos que puedan trabajarse con decisiones de ACNUR y COOPERACIÓN INTERNACIONAL, en lo relacionado a los presupuestos que en materia de inversión de sostenimiento sean destinados con el fin de financiar programas de protección al desplazado interno.

- Promover la mejora de los sistemas de información sobre el desplazamiento mediante el apoyo de una serie de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con experiencia y/o mandato en la materia; entre ellas: LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, CODHES.

- Darle un enfoque más local dirigido hacia la región de la Costa Caribe Colombiana y más específicamente el departamento de Bolívar, y el impacto que esto pueda generar sobre la rentabilidad economía y social para aumentar el índice de restablecimiento.<sup>9</sup>

- Hacer una recomendación sobre que debe hacer el Gobierno Nacional para el retorno y la estabilidad socio – económica de la población desplazada, que generen condiciones de sostenibilidad.

**0.3 Justificación.** Por esta razón el tema central sobre el cual se desarrolla esta tesis se orienta hacia las ciencias económicas y administrativas específicamente en el área de las finanzas y los negocios internacionales.

En vista de eso se hace necesario ir analizando los pros y contras de la ampliación de la cobertura del mandato del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y el ámbito jurídico internacional en que se sitúa dentro del derecho internacional.

---

<sup>9</sup> Recuperado de: <http://www.codhes.org.co/boletines.php>

Presentando así a la comunidad en general que desee ampliar la información en cuanto al tema, un material desde lo internacional, pasando por conocer el diagnóstico a nivel nacional, para luego llegar a mostrar el comportamiento del desplazamiento a nivel local en cuanto al Caribe colombiano y tomando al departamento de Bolívar como ejemplo respectivamente, por cuestiones de orientación de la investigación en cuanto al círculo de radio y orientación de la Universidad Tecnológica de Bolívar, aportándole un estudio serio, con argumentos concretos, describiendo en detalles las variables que definen el objeto de estudio y se convierta luego en referencia y material de consulta exclusivo y nuevo para la comunidad académica que desee profundizar en el tema, es por eso que es justo dejar espacio para el debate que tanto enriquece con preguntas que han quedado planteadas a lo largo de este proceso de investigación.

En materia de derecho internacional; se proporciona un análisis de toda la jurisprudencia nacional e internacional, la doctrina y las normas que se encuentran vigentes y son aplicables para los desplazamientos forzados y que se encuentra dispersa aun en diferentes publicaciones tratando de darlas a conocer en su hábitat natural con un lenguaje muy sencillo relacionándolas directamente con las situaciones que le corresponden.

El estudio además se aproxima a las necesidades reales del fenómeno que han quedado planteadas en otros estudios relevantes de expertos en el tema. Es necesario así, hacer previamente una diferenciación entre las siguientes definiciones: el conflicto armado no-internacional; interno y el conflicto armado internacional. A lo largo del desarrollo, se hace necesario hacer las siguientes aclaraciones:

El Derecho Internacional de los derechos humanos se aplica en todas las situaciones.

El Derecho Internacional Humanitario, se aplica a situaciones de conflicto armado. Y por último el Derecho de los Refugiados, a pesar de que no se

aplica a los desplazados forzosos, puede servir de modelo en el marco del derecho internacional para tal fin.

**0.4 Marco de Referencia.** La fundamentación teórica general y específica sobre la cual se abordará el problema a investigar, esta enmarcado dentro de una de las líneas de investigación de los negocios internacionales, enfatizando en las relaciones internacionales y la participación que tiene esta dentro del nuevo ajedrez global que es la Cooperación Internacional, como la nueva y mejor forma de competir a nivel mundial; con las implicaciones tan importantes que eso tiene para el caso colombiano, en el marco de una disciplina académica.

**0.4.1 Marco Teórico.** El fenómeno de desplazamiento como consecuencia de la violencia es una de las mayores expresiones de la crisis humanitaria y de violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Esta situación, extendida en todo el territorio colombiano, continúa sin una respuesta satisfactoria del Estado, en un contexto de degradación del conflicto armado con intensificación de la violencia y con un relativo estancamiento del proceso de negociación.

En el curso de los últimos años y debido a la misma dinámica del conflicto armado, los causantes del desplazamiento son los actores armados: las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), los grupos guerrilleros, y la Fuerzas Públicas.<sup>10</sup>

Los motivos que aducen esas poblaciones para su desplazamiento, se discriminan de la siguiente manera: amenazas 34%, miedo 18%, asesinatos

---

<sup>10</sup> La RSS, en un análisis de la proporción en que cada uno de los estos grupos contribuye al desplazamiento forzado, señala que ha variado sustancialmente, mostrándose un gran incremento en la participación de las AUC frente a una disminución de la Fuerza Pública y una fluctuante participación de la guerrilla (con tendencia a incrementarse en los últimos meses a agosto de 2005).

14%, enfrentamiento 10%, y masacres 9% (el porcentaje de masacres ha crecido en el último semestre de 2000)<sup>11</sup>.

A partir de agosto de 2000, se ha observado un agravamiento de la crisis humanitaria y un deterioro de las condiciones de seguridad lo que afecta la protección de las poblaciones civiles. Por otro lado, el Plan Colombia ha favorecido la creciente polarización de la sociedad colombiana. El personal de las agencias humanitarias se ve también afectado, en mayor o menor medida, por la escalada del conflicto armado.

**0.4.2 Marco Conceptual.** A continuación presento una relación de términos y conceptos con su definición que representan los conceptos principales que orientan el análisis de la investigación con los significados específicos empleados.

**¿Que es el ACNUR?** Es el Alto Comisionado De Las Naciones Unidas para los refugiados, El ACNUR fue creado por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, e inició sus actividades en enero de 1951, con un mandato de tres años para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

- Tiene 23 millones de personas bajo su amparo
- Atiende 8 millones de desplazados internos

**El mandato del ACNUR.** Colabora con numerosas instituciones a los refugiados

- Protección internacional de los refugiados
- Soluciones duraderas a:
  1. La repatriación voluntaria

---

<sup>11</sup> GRUPO TEMÁTICO DE DESPLAZAMIENTO Reunión de información sobre el desplazamiento Viernes 19 de enero de 2001, <http://apuntes.rincondelvago.com/indigenas-desplazados.html>

2. La integración local
3. El reasentamiento

**¿Que es un refugiado?** Es toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social y opiniones políticas sale de su país, y ya no puede acogerse a la protección de su país.

**Protocolo sobre el estatuto de los refugiados** Amplia la fecha de reconocimiento de refugiados después del 1 de enero de 1951.

**¿Que es un desplazado?** En Colombia se utilizan dos definiciones sobre desplazamiento:

1. la primera deriva de los principios rectores de los desplazamientos internos presentados por el representante del secretario general de la ONU sobre personas internamente desplazadas, Mr Francis Derig en 1998 ante la comisión de derechos humanos del mismo organismo en donde se entiende por desplazados:

*“Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situación de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>12</sup>.*

2. El segundo concepto es utilizado por el Estado como eje orientador de su política de prevención y atención al desplazamiento:

---

<sup>12</sup> Ver “Principios Rectores del desplazamiento interno”.

*“Es desplazado toda persona, que se haya visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia, o actividades económicas habituales, por que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:*

- *Conflicto armado interno*
- *Disturbios y tensiones interiores*
- *Violaciones generalizadas*
- *Violaciones masivas de los derechos humanos*
- *Infracciones del DIH a otras circunstancias emanadas de las situaciones interiores que pueden alterar o alteran drásticamente el orden publico”<sup>13</sup>.*

**Desplazamiento Masivo** “Es el desplazamiento conjunto de 10 o mas hogares, o de 50 o mas personas. Se entiende por *hogar*, el grupo de personas, parientes, o no que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia”.

## **Refugiado y Desplazados**

### **Similitudes**

- Víctimas de violación de derechos humanos o D.I.H (persecución, amenaza, conflicto o violencia generalizada).
- Falta de protección de las autoridades
- Desarraigo (huyen para buscar seguridad en otro lugar).
- Necesitan protección, asistencia y soluciones
- Soluciones duraderas similares (retorno, integración, reubicación)

### **Diferencias**

- Los refugiados cruzan una frontera internacional
- Los refugiados están bajo protección internacional

---

<sup>13</sup> Artículo 1 de la ley 387 de 1997.



- Los desplazados quedan bajo la protección nacional
- Los refugiados tienen una agencia de la ONU (ACNUR) con un mandato específico y una convención (GINEBRA 1951) que los protege.
- Refugiado es un estatuto jurídico, reconocido internacionalmente.
- Desplazado, es una condición de facto, con diversas expresiones jurídicas.

#### **El ACNUR en Colombia:**

- En 1997 el gobierno colombiano solicitó al ACNUR, proporcionar ayuda técnica.
- En enero de 1999 se firmó un memorando de intención entre el gobierno y el ACNUR.
- Asesoramiento y cooperación técnica en las diversas etapas del desplazamiento.
- Dirigida a autoridades nacionales, sociedad y asociación de desplazados.

#### **ACNUR trabaja en conjunto con:**

- La red de solidaridad social.<sup>14</sup>
- Autoridades nacionales, departamentales y municipales a través de los comités de atención a la población desplazada.
- La Defensoría del Pueblo.
- La Registraduría General de la Nación
- Organizaciones no Gubernamentales
- Asociación de desplazados

#### **Plan operacional.** Nace de la cooperación técnica y sus componentes son:

- Fortalecimiento institucional: trabajo con el ministerio público, comités, etc.
- Prevención: programas con la Registraduría
- Emergencia y acompañamiento

---

<sup>14</sup> Entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, su misión es atender a la población desplazada.

- Soluciones: existen varios proyectos con la población desplazada
- Difusión e información: a través de talleres sobre el marco legal y los principios rectores de desplazamiento interno.

**Principios rectores del desplazamiento interno.** Los principios derivan de:

1. Derecho internacional humanitario
2. Derechos humanos
3. Derechos de los refugiados

**Restablecimiento de la población desplazada.** El Gobierno Nacional entiende: el proceso que se inicia con la atención humanitaria a las familias desplazadas y culmina cuando se han generado condiciones que les permiten contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida, y lograr su estabilidad progresiva, aprovechando sus propios recursos y potenciales así como la oferta institucional disponible de cualquier forma se trata de reconstruir los sistemas sociales y económicos para integrarse a la comunidad receptora.<sup>8</sup>

**Estabilización socio-económica.** 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, educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrolle el gobierno nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias compromisos y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

**Cooperación internacional para el desarrollo.** Es el trabajo conjunto de instituciones y organizaciones sociales de países del norte y del sur, para avanzar en el desarrollo socioeconómico de estos últimos. El termino cooperación para el desarrollo engloba tanto la ayuda oficial al desarrollo como la Cooperación no Gubernamental.

---

<sup>8</sup> Ver "guía de atención integral a la población desplazada por la violencia". Bogota, col red de solidaridad social.

**Crecimiento económico.** Generalmente, se refiere a un incremento de la riqueza de una región o de un país, y se mide a través de diversos indicadores (Producto Nacional Bruto o del Producto Interno Bruto, Renta per. Capital). Ha de notarse que crecimiento económico no implica, ni significa lo mismo que desarrollo o la mejora del nivel de vida de la población.

**0.5 DISEÑO METODOLÓGICO.** El diseño de la investigación es longitudinal, por que hace más de una observación frente a un mismo fenómeno EL DESPLAZAMIENTO INTERNO, en tiempos diferentes, hasta el tercer trimestre del año 2005.

**0.5.1 Tipo de investigación.** Básicamente el tipo de investigación es de corte descriptiva, por que se detiene a esclarecer los rasgos de la dimensión o concepto del problema y objeto de estudio planteado.

**0.5.2 Operacionalización de variables**

VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES
Contexto	Magnitud del Problema Antecedentes (Marco Jurídico)	- Origen y evolución del desplazamiento - Internacional y Nacional (legislación desde la convención de ginebra) - Estudios Formulados antes 2005	ACNUR ACCI RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL DEFENSORIA DEL PUEBLO
Problemática del desplazamiento	Desplazamiento interno	- Definición de la problemática	CODHES RED DE

<p><b>interno en Colombia</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Características</b></li> <li>- <b>Estadísticas</b></li> <li>- <b>Programas y proyectos de restablecimiento para la población desplazada.</b></li> </ul>	<p><b>SOLIDARIDAD SOCIAL ACNUR</b></p>
<p><b>Políticas Nacionales</b></p>	<p><b>Formulación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Cantidad y tipo de actores involucrados en la definición del problema</b></li> <li>- <b>Lugar de estudio de la problemática</b></li> <li>- <b>Calidad de vida</b></li> <li>- <b>Capital social</b></li> <li>- <b>Políticas de atención</b></li> <li>- <b>Situación socio-económica</b></li> </ul>	<p><b>CONPES SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL</b></p>

<p><b>Políticas Internacionales</b></p>	<p><b>Formulación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Cooperación Internacional</b></li> <li>- <b>Fuentes Bilateral/ Multilaterales hacia el país</b></li> <li>- <b>Estrategias y proyectos de ONGs y Gobiernos donantes especialistas en desplazamiento</b></li> </ul>	<p><b>ACCI</b> <b>ACNUR</b></p>
<p><b>Cooperación Internacional</b></p>	<p><b>Efectos</b></p>	<p>- <b>Crecimiento económico</b></p>	<p><b>Datos estadísticos oficiales de las embajadas de los gobiernos donantes: Alemania, España, Italia, noruega, suecia, entre otras.</b></p>

**0.5.3 Población y Muestra.** La muestra de la población que se tomara como objeto de estudio será LA COSTA CARIBE COLOMBIANA, interpretando las cifras estadísticas de entidades No gubernamentales como el CODHES, ACNUR y las cifras oficiales gubernamentales del gobierno a través de los estudios del organismo competente al respecto LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

**0.5.4 Fuentes y técnicas de recolección de información.** La información proviene de fuentes secundarias de entidades relacionadas que se encargan del tema planteado, entre ellas se encuentra el ACNUR como organismo supranacional y su oficina oficial del programa sede en Bogotá, la ACCI como entidad adscrita a la presidencia de la República de Colombia, CODHES Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento como Organización No Gubernamental .

# 1. DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO EN COLOMBIA: EN DEFENSA POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

## 1.1 EL TRABAJO DE ACNUR EN COLOMBIA

El ya definido desplazamiento forzado interno; es el eje de trabajo del ACNUR en Colombia, por petición del gobierno Colombiano, y por Mandato expreso del Secretario General, de este organismo, tal y como se ratifica en el Memorando de intenciones presentado entre; el Gobierno Colombiano y ACNUR, fechado en el mes de febrero del año 1999. Donde las partes manifiestan su voluntad de cooperar con el objeto primordial de apoyar en las tareas inherentes al reconocimiento y goce efectivo de los derechos de la Población Internamente Desplazada, y a la superación de los retos que permitan trascender la actual situación de estas personas y suministrar soluciones duraderas al problema del desplazamiento.<sup>15</sup>

El artículo III del mencionado Memorando señala:

1. *“El ACNUR pondrá a disposición del gobierno la experiencia y conocimiento que posee en materia de protección, atención humanitaria y procesos de soluciones duraderas que han sido efectivos en otras situaciones de desplazamiento forzado. Para tal efecto, las partes consideran la posibilidad de desarrollar actividades tales como las siguientes:*

---

<sup>15</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al Desplazamiento Interno Forzoso en Colombia: agosto 2002- agosto 2004. Bogotá: una publicación de ACNUR Colombia, Diciembre 2004.

- a. *Asesoría al gobierno en la formulación de políticas e instrumentos normativos para la prevención, protección, atención humanitaria y soluciones duraderas para la población desplazada, de acuerdo con los parámetros internacionales pertinentes;*
- b. *Contribución a la adopción de indicadores de gestión y seguimiento de las políticas mencionadas, incluyendo el diseño de metodología para su evaluación y la de sus componentes, de conformidad con parámetros de atención nacionales e internacionales*<sup>16</sup>.

En el artículo IV, el ACNUR reitera su voluntad de brindar asesoría al Estado, en la formulación de políticas e instrumentos normativos y reglamentarios, en particular aquellos concernientes a la ejecución de la ley.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC<sup>\*</sup>; establece el compromiso de los Estados partes a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la Cooperación Internacional, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr por todos los medios apropiados, la adopción de medidas legislativas y la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. Y por tanto es su deber desarrollar su tarea de protección en Colombia dentro del marco de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Desde 1998, el ACNUR fue invitado por el gobierno de Colombia para contribuir con su experiencia institucional en los esfuerzos nacionales que se llevan a cabo para la búsqueda de solución al Desplazamiento Interno, dentro de las iniciativas de construcción de paz.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>\*</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado por el Estado Colombiano el 29 de octubre de 1969, entró en vigor el 3 de enero de 1976.



El apoyo de ACNUR es complementario a las acciones de las autoridades nacionales y los sectores sociales vinculados al tema. Es parte central del mandato del ACNUR en Colombia la promulgación de los *Principios Rectores*, y en ese marco cooperar y apoyar al Gobierno Nacional y en tanto a las entidades Estatales en el desarrollo de políticas, estrategias y programas de protección a favor de la población Refugiada y Desplazada.

Además, dentro del sistema de Naciones Unidas, el ACNUR, ha sido encargado de coordinar, el grupo temático sobre desplazamiento en el cual participan 10 agencias más que hacen parte de las naciones unidas, además de la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, el CICR\* Y ECHO como observadores.

Por su parte, la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- ha sido invitado por el Gobierno de Colombia, para contribuir con su experiencia institucional a los esfuerzos nacionales que se llevan a cabo en el país para la búsqueda de soluciones al Desplazamiento Interno, dentro de las iniciativas para la construcción de la paz. El apoyo del ACNUR es complementario a las acciones de las autoridades nacionales y sectores sociales vinculados al tema.

Dentro de las actividades institucionales de ACNUR; en respuesta a situaciones de *Desplazamiento Interno*; elabora un programa que persigue en el país los siguientes objetivos:

1. Apoyar una labor eficaz, integrada y coordinada del Estado y la sociedad civil a favor de los *Desplazados Internos* sobre la base de los principios fundamentales de la protección y haciendo especial hincapié en las instituciones nacionales; y contribuir a las iniciativas del proceso de paz reforzando las respuestas a las preocupaciones humanitarias suscitadas por los desplazamientos internos. Un ejemplo de este proceso son las

---

\*Comité Internacional de la Cruz Roja.

actividades emprendidas en el fortalecimiento del marco general jurídico e institucional de la Nación para hacer frente al fenómeno del *Desplazamiento Interno*.

2. Fomento y prestación de apoyo a la elaboración de estrategias de protección por parte del Gobierno Colombiano a fin de prevenir el *Desplazamiento*.
3. Mejora de la respuesta de emergencia a fin de satisfacer plenamente las necesidades de los desplazados.
4. Formulación de soluciones para resolver la situación de los desplazados internos, incluida la participación directa de esas personas en la búsqueda de tales soluciones.
5. Formulación de actividades para sensibilizar al público respecto de los desplazados internos, conseguir los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades e integrar la cuestión de los desplazados internos en el programa de las negociaciones de paz.
6. ACNUR, facilita los contactos entre los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas en los referente al *Desplazamiento Interno*, y apoya la labor (sobre información y prevención; sobre revisión del marco normativo; sobre coordinación de la Cooperación Internacional; y sobre el apoyo a los comités locales de atención en las zonas donde se presenta el problema).

Dichas disposiciones contenidas principalmente en la Ley 387 de julio de 1997 que aquí presentamos, son claves porque recogen aspectos fundamentales de los *Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno*, documento elaborado por el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas. Igualmente contempla elementos relacionados con la definición de la condición del desplazado y sus derechos básicos, la estructura y dinámica de funcionamiento del Sistema y del Plan Nacional para Atención Integral a la Población Desplazada.

La Red de Solidaridad Social y el ACNUR contribuyen a un mayor conocimiento y apropiación de la Ley por parte de la población desplazada y a orientar las acciones de las entidades públicas y privadas, así como de aquellos interesados en estudiar y aportar al desafío que implica la búsqueda de soluciones al Desplazamiento en Colombia.

La siguiente Noticia es un resumen de las declaraciones del vocero del ACNUR Ron Redmond, durante la rueda de prensa del día 30 de mayo de 2003, en el Palacio de las Naciones en Ginebra, Suiza.<sup>17</sup>

### **ACNUR INAGURA OFICINA DE CAMPO EN BARRANQUILLA**

Hoy (viernes), el ACNUR inaugurará una nueva oficina de campo en Colombia, en la norteña ciudad de Barranquilla, para hacer frente a la crisis humanitaria en cinco provincias (departamentos) de la costa atlántica de ese país. La oficina cubrirá los departamentos de Magdalena, Sucre, Guajira, Atlántico y el norte del departamento de Bolívar. Tres de estos departamentos - Atlántico, Bolívar y Sucre - son consideradas como unas de las regiones más pobres del país.

Aproximadamente un cuarto del total de los desplazados internos registrados en el país el año pasado, provienen de la región que cubre la nueva oficina, según cifras oficiales de la Red de Solidaridad Social, la agencia del gobierno que está a cargo de la política de desplazados internos.

La presencia del ACNUR en el área, ayudará a incrementar la atención del gobierno y de la sociedad civil sobre los desplazamientos de ciudadanos colombianos que escapan de los lugares en los que sus vidas corren peligro debido a los conflictos internos. Hay dos áreas que son de particular interés para la oficina - los Montes de María que cruzan el límite entre Sucre y Bolívar, y la Sierra Nevada de Santa Marta en el departamento de Magdalena - donde el conflicto continúa siendo intenso. También se ha informado

---

<sup>17</sup> Colombia: nueva oficina ayudará a enfrentar la crisis. Citado 23 de julio de 2005. recuperado de: <http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=1441&iso2=CO> Fecha: 30 de Mayo, 2003

sobre desplazamientos dentro de las áreas urbanas en algunas grandes ciudades de la región, principalmente Barranquilla y Cartagena.

Una de las principales preocupaciones de la oficina es la protección de algunos de los pueblos indígenas más afectados en Colombia, que están rodeados por el conflicto de Sierra Nevada. Casi 40.000 miembros de seis pueblos indígenas viven en el área de Sierra Nevada. Muchos de ellos ya han sido víctimas del conflicto. Es necesario proteger las vidas y los derechos de estos pueblos. La protección de las mujeres, niños y jóvenes también es una de las principales prioridades, ya que estos grupos se ven severamente afectados, pero al mismo tiempo no hay suficientes iniciativas para tratar sus problemas específicos.

De los casi 266.700 ciudadanos colombianos que obtuvieron un certificado reconociendo su calidad de Desplazados Internos otorgados por la Red de Solidaridad Social en el 2002, unos 63.700 debieron abandonar sus hogares en la costa del caribe. Muchos de ellos buscaron protección en ciudades de la misma región. No obstante, como no todas las personas que huyen del conflicto se registran como desplazados internos, la cifra total de desplazados podría ser muy superior. Se estima que la cifra total de desplazados internos en Colombia oscila entre 950.000 y más de 2 millones.

La nueva oficina de Barranquilla eleva la cifra de oficinas del ACNUR en Colombia a siete. Además de su oficina central en Bogotá, el ACNUR posee oficinas de campo en Puerto Asís, Barrancabermeja, Apartadó y ahora en Barranquilla. Más dos oficinas satélites en Pasto y Quibdó.

## **EL PROBLEMA DE ACNUR**

El problema que quiero plantear, está en la definición de sus ámbitos de competencia, marcados por la convención y el protocolo; los cuales, si bien es cierto se expandieron -de Europa y de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial conocidas hasta 1951- al mundo geográfico entero, sin restricciones espaciotemporales, no alcanzaron a la especie humana entera por la conservación de los límites políticos que impone la definición de Estado, si se quiere a los territorios, pero que no puede imponer a los seres humanos, en tanto tales la división política, por eso he subrayado arriba la palabra geográfico.

50 años después de creado el ACNUR, casi 40 después de su *aggiornamento*, conserva restricciones, una en realidad, para cumplir con las demandas humanitarias en su conjunto, por una parte. Por otra, necesita un complemento proactivo, si se quiere, de aprovechamiento sinérgico de la situación de emergencia detectada para entrar a tratar las causas del desplazamiento o de los fundados temores. Es de anotar que se han suscrito instrumentos regionales que han ampliado el mandato del ACNUR para incluir a personas que debieron huir a causa de una guerra o un conflicto civil. Por ejemplo la Convención de 1969 de la OUA, reguladora de los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados en América Latina.

Sin embargo la Convención fundamental con el tiempo y los cambios muestra vacíos pues “no fue diseñada para hacer frente a las causas, sino para atenuar sus consecuencias ofreciendo a las víctimas un grado de protección internacional y de asistencia y eventualmente ayudarles a comenzar una nueva vida. La protección puede contribuir a encontrar una solución general, pero al aumentar drásticamente el número de refugiados en las últimas décadas, se ha puesto de relieve que el trabajo humanitario no puede sustituir a la acción política a la hora de solucionar o evitar futuras crisis.”<sup>18</sup> Y queda abierta la pregunta múltiple: ¿a quién le corresponde el trabajo político inherente? La respuesta no puede reducirse al simplismo por descarte de responsabilidades solapada bajo el argumento de la soberanía: al propio Estado. Trasciende, de hecho, sus fronteras, y cae, en derecho, en la comunidad internacional.

¿Representada en quién? El problema es que la convención del 51 y el protocolo del 67 responden bien a otras épocas, con otras condiciones que la definen, a esta no. Lo anterior significa que debe rediseñarse la convención, actualizarse y reemplazarse por una nueva, más comprensiva y potente, pero

---

<sup>18</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,. Citado 25 de julio de 2005. recuperado de: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

sobre todo, más adaptada a los cambios ocurridos en la situación del mundo en los últimos 40 años.

### **Desplazados internos**

El ACNUR ha rebasado, y así lo hace por peticiones especiales del Secretario General o la Asamblea General de la ONU, los límites del mandato original porque la situación ha cambiado radicalmente desde entonces. Un ejemplo claro es la situación de apátridas, anteriormente ciudadanos de la desaparecida Unión Soviética que no han podido obtener la nacionalidad de ninguno de los países emergentes tras la disolución de la URSS. Otro el de los desplazados internos, cuyo número total se redujo en 800.000 durante el 2002 respecto del año anterior, sin significar que el fenómeno tienda a desaparecer: “Más de un millón de eritreos, bosnios y burundianos, principalmente, retornaron a sus hogares, pero, como contrapartida 511.000 afganos y 190.500 colombianos, entre otros, se convirtieron en desplazados sumándose a los desarraigados existentes, lo que elevó el número de personas desplazadas a casi dos millones de personas en tan solo esos dos países.”<sup>19</sup>

La cantidad de desplazados internos de interés del ACNUR se ve en la siguiente tabla, en la cual Colombia ocupa el segundo lugar, pero con datos del CODHES duplicaría sobradamente la cifra de Afganistán, presentada en el mismo.

**TABLA 1. Estimados de mayores poblaciones de desplazados internos del interés del ACNUR (al 1° de enero de 2002 Grupos sobre 100.000)**

<b>PAÍS</b>	<b>DESPLAZADOS INTERNOS</b>	<b>PAÍS</b>	<b>DESPLAZADOS INTERNOS</b>
-------------	-----------------------------	-------------	-----------------------------

<sup>19</sup> Vidal Noguera, Manuel. La protección del Desplazado Interno. Oficial de ACNUR Chiapas México, 1980.

Afganistán	1.200.000	Bosnia y Herzegovina	438.300
<b>Colombia*</b>	<b>720.000</b>	Georgia	264.200
Sri Lanka	683.300	Yugoslavia	263.600
Azerbaiyán	573.000	Angola	202.000
Federación de Rusia	443.300	Liberia	196.100

Cito las cifras de ACNUR en Internet sobre desplazados de *su interés* en el año 2002, subrayando su nota aclaratoria al cuadro que transcribo, pues es importante tener en cuenta que las *“cifras aquí mencionadas no necesariamente representan el número total de desplazados internos en los países mencionados”*, caso particular el de Colombia, en donde hablamos de más o menos 2 millones ochocientos mil desplazados internos. Este cuadro entonces refleja hechos, insisto, teniendo presente que las cifras no corresponden al total de desplazados internos de los países en mención, de hecho, la de Colombia, es poco menos de la cuarta parte (25%) de la que se maneja internamente, pues se usa la cifra correspondiente a los “desplazados de interés del ACNUR”. Surge una pregunta que debe responderse: ¿quiénes y por qué no son de interés del ACNUR?

¿Qué hace ACNUR con los desplazados internos? Es algo muy diferente de lo que se hace en protección y atención con los refugiados, al menos en el caso colombiano.

El Comité Ejecutivo del ACNUR<sup>20</sup> optó por trabajar con los desplazados internos tomando medidas similares en materia de prevención, protección, asistencia humanitaria y soluciones duraderas en los diferentes países y estableció su rol en este aspecto de su misión con base en la semejanza de causas que generan el desplazamiento interno y los flujos de refugiados a nivel mundial, y de los problemas que enfrentan estas personas. El Comité Ejecutivo del ACNUR (Excom) no soslayó “la responsabilidad primaria en la protección y bienestar” de sus desplazados internos que recae sobre cada Estado, por una parte; pero tampoco la posibilidad de que la comunidad internacional contribuya a erradicar “las causas que generan desplazamiento y también cooperar con el Estado involucrado para que cumpla con su deber de protección” de sus ciudadanos, por supuesto, sin menoscabar en absoluto la figura del refugio por desarrollar actividades en favor de las personas desplazadas internamente.

El Excom ha producido cambios en el ACNUR, bien fundados y bien orientados, sin embargo carecen de la fuerza que tiene el mandato y parecen *ad-hoc*, bien pudiendo hacer parte integral de un mandato renovado de la comunidad internacional que recoja los cambios en el suceder de los hechos y en el pensamiento, con proyección a un futuro mejor que el presente actual, y que el que se ve en las tendencias en desarrollo actual. Por supuesto, esta afirmación, osada si se quiere, nos obliga a mirar bien los conceptos de futuro, su desarrollo –palabra de graves compromisos y de límites definidos- y, que no se nos escape, soberanía, otra que no puede pasar por encima del ser humano, de su dignidad ni mucho menos de la condición humana, de alguna manera llevada al derecho humanitario.

## **1.2 UN PRIMER PASO EN EL DERECHO INTERNO**

---

<sup>20</sup> El presupuesto del ACNUR proviene enteramente de donaciones, de fondos públicos y privados, es producto de la solidaridad, y puede ser de libre destinación, determinada por el ACNUR, o especificada por el donador y auditada por éste su inversión.



A continuación se presenta la siguiente ley como, el marco jurídico que orienta la investigación.

**Republica de Colombia: Ley 387 del 18 de Julio de 1997**

*“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzoso; la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia”.*

La Red de Solidaridad Social; es producto de una estrategia presidencial orientada a impulsar la gestión social y participativa del desarrollo que promueva el avance de la descentralización; genere un mayor compromiso de las colectividades locales con la gestión de su propio desarrollo; consolide nuevos modelos instituciones para coordinación y control de las políticas sociales en las entidades territoriales; promueva la equidad social entre todos los grupos poblacionales, favorables, favoreciendo a los mas vulnerables, en este caso las victimas del *Desplazamiento Forzoso*.

A raíz del Decreto Presidencial 489 del 11 de marzo 1999, la Red de Solidaridad Social asume la función de coordinar el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada, la cual se enfoca en la población y el territorio, donde es prioridad la población desplazada.

**Artículo 3. De la responsabilidad del Estado.**

*Es responsabilidad del Estado Colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación, y estabilización socio-económica de los Desplazados Internos por la violencia.*

*Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización, y concurrencia en los cuales se asista la organización del Estado Colombiano.*

### **Artículo 17. De la consolidación y estabilidad socio-económica**

*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.*

*Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:*

- § Proyectos productivos.*
- § Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.*
- § Fomento de la microempresa.*
- § Capacitación y organización social.*
- § Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.*
- § Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.*

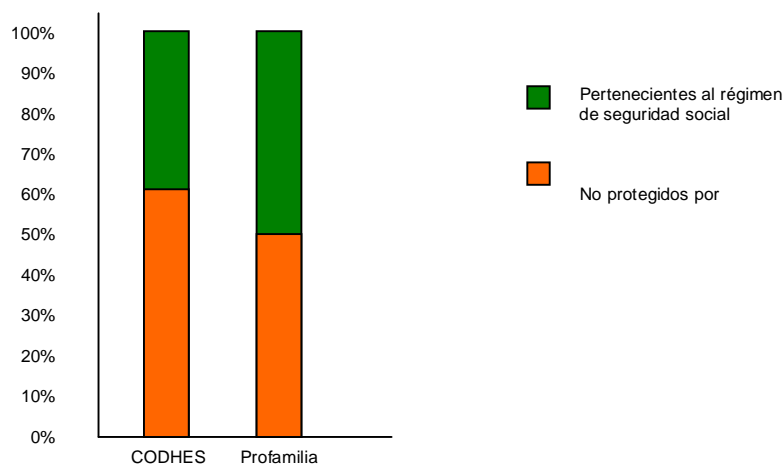
### **Artículo 19. De las Instituciones**

*Las instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada, con su plana de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada por la violencia.*

En el año 2000, se reglamenta parcialmente esta ley con el Decreto Número 2569 de diciembre 12 de ese mismo año, con el objeto de evitar la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada donde las atribuciones legales del Ministerio del Interior son atribuidas a la Red de Solidaridad Social.<sup>21</sup>

El siguiente grafico muestra los estimativos del DNP\*; en el que se encuentran coincidencias en las cifras reportadas por un estudio publicado por PROFAMILIA\*, en el año 2001, y por la Encuesta Nacional de Desplazamiento, (ENADE 2003), de CODHES<sup>22</sup>. Según estos estudios, el 54% de las familias internamente desplazadas no están protegidas por la seguridad social en salud y el 45.7% pertenecen al régimen de seguridad social en salud respectivamente. Según CODHES, el 37.5% de estas familias tienen régimen subsidiado; el 2.6% vinculado; el 2% contributivo y el 3.6% especial, CODHES estima que de las familias afiliadas, solo el 15.4% de las familias lo ha recibido.

**GRAFICO 1. Acceso a los beneficios de la Ley 387 de 1997**



<sup>21</sup> COLOMBIA. DIARIO OFICIAL. año CXXXVI; No. 44263. 19, Diciembre, 2000; pp.1.

\* Departamento Nacional de Planeación de Colombia. ver también, Web site: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

\* Fundación de la Asociación Pro bienestar de la Familia Colombiana; entidad privada, sin ánimo de lucro, que contribuye a mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres y los hombres adultos, los jóvenes y adolescentes del país.

<sup>22</sup> Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. [Citado 26 de septiembre de 2005]. Available from. Internet: <http://www.codhes.org.co>.

Fuente: ACNUR, CODHES, Encuesta Nacional de Desplazamiento, Enade 2003 y Profamilia.

### **1.2.1 Acerca de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.**

En 1998 el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Francis M. Deng presentó los *PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS*<sup>23</sup> en las Naciones Unidas (ONU) para atraer la atención internacional hacia las necesidades de las personas internamente desplazadas y mejorar su protección. Estos principios<sup>24</sup>, fueron desarrollados por un grupo de expertos jurídicos internacionales, en colaboración con Agencias Internacionales y Organismos No Gubernamentales (ONG's), con el fin de brindar un marco legal como base para las acciones, en beneficio de las *Personas Internamente Desplazadas*. Los treinta principios establecen los derechos de las personas internamente desplazadas y las obligaciones de los Gobiernos, los actores No gubernamentales y las Organizaciones Internacionales hacia esas poblaciones. Fueron desarrollados a solicitud de la Comisión, y luego presentados a la Asamblea General. El comité interagencial permanente de las -ONU- compuesto por los jefes ejecutivos de las principales *Agencias Internacionales Humanitarias*; de derechos humanos y de desarrollo –dieron la bienvenida a los “*Principios*” invitando a sus miembros a compartirlos en sus proyectos con los desplazados. A esta se le suma la acogida recibida por parte de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* de la *Organización de los Estados Americanos*; en compañía de la *Comisión para Refugiados de la Organización de la Unidad Africana* y la *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa*.

Los “*Principios Rectores*”<sup>25</sup> por si mismos no son un documento legalmente vinculante comparable a un tratado, están basados, mas que todo en las

---

<sup>23</sup> “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. Bogota, una publicación conjunta de ACNUR Colombia y la Defensoría del Pueblo Colombiana, 2005. pp. 5.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> *Ibíd.*

*Normas Internacionales* existentes, y son consistentes con, el *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, el *Derecho Internacional Humanitario* y, por analogía, el *Derecho de los Refugiados*. Su reconocimiento en las resoluciones de la *Comisión de Derechos Humanos* y el *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas* (ECOSOC), subraya la autoridad moral que los Principios han comenzado a infundir. En su informe al (ECOSOC) en 1998, el Secretario General; los califico como uno de los logros en el área humanitaria; tanto así que las organizaciones regionales en África, las América y Europa lo han divulgado para que sirva y sea aplicado en sus practicas cotidianas.

Aunque mucho de lo que se encuentra en aquel es aplicable a la *Protección de los Desplazados Internos*; también se identificaron áreas significativas en las cuales el derecho existente falla al proporcionar una base adecuada para la protección y asistencia a estas personas. Por eso los *Principios Rectores* reafirman normas existentes pero también buscan clarificar las áreas difusas y llenar los vacíos identificados en el derecho. En vista de su importancia, son utilizados por *Organizaciones Internacionales*, *Organismos Regionales* y *ONG's*, quienes han comenzado a difundir los *Principios* como herramienta de trabajo en la defensa de las victimas (gracias a ellos se ha permitido ayudar a las comunidades desplazadas a entender mejor sus derechos y las responsabilidades que los Gobiernos y actores No estatales tienen hacia ellas); como guía para mejorar la conciencia sobre las necesidades de los *Desplazados Internos*, además de promover el cumplimiento de las disposiciones de los *Principios Rectores* por partes de los gobiernos y los actores no estatales. Es importante destacar que ellos, han ganado reconocimiento y autoridad internacional lo que le permite tener legitimidad.

A nivel domestico, las disposiciones contenidas en los *principios* han sido consideradas por la *Corte Constitucional de Colombia* como parte del bloque de constitucionalidad, enmarcadas dentro del rango de la *Constitución Política de Colombia* promulgada en 1991; en la medida en que recogen las obligaciones internacionales del Estado establecidas en los distintos tratados

que en materia de *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, del *Derecho Internacional Humanitario* y del *Derechos Internacional de los Refugiados*; que ya hemos mencionado, y que ha suscrito el Estado Colombiano. Por consiguiente estos *Principios* adquirieron la categoría que No solo tienen que ser aplicados a la situación de las personas desplazadas en el país, sino en todos aquellos donde se presente esta misma situación.

De cualquier manera de acuerdo a los pronunciamientos de la *Corte Constitucional*, estos *principios* se han convertido en un instrumento de gran importancia para precisar, por vía de la jurisprudencia, el alcance de los derechos de que goza la población en situación de desplazamiento a los cuales esta obligado atender al Estado Colombiano.

Este nuevo instrumento se ha convertido entonces en un elemento orientador y de interpretación en varios de los fallos en los cuales el tribunal constitucional se ha pronunciado, claros ejemplos se manifiestan en:

1. *Mediante la Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, se determino la obligación de los funcionarios públicos de ajustar su conducta a lo previsto en estos principios, ya que según fallo SU 1150, del 30 de agosto de 2000, deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del Desplazamiento Forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado.*
2. *La Sentencia T-268 del 27 de marzo de 2003, estipulo que el alcance de las medidas que autoridades están obligadas a adoptar se determina de acuerdo con los siguientes parámetros:*
  - 2.1 *El principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada.*
  - 2.2 *Los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados Internos.*
  - 2.3 *El principio de prevalecía del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho.*

3. *La Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004*, en donde la *Corte Constitucional* declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de violación de los derechos fundamentales de las personas víctimas del *Desplazamiento Forzado*.

Se convierte, así esto en el reconocimiento formal de una problemática de gran magnitud, frente a la cual el Estado Colombiano presenta unas limitantes de carácter técnico y presupuestal que traen como consecuencia la inoperancia de las actuales políticas públicas en cuanto a protección y atención.

Sumado a esto, la *Corte Constitucional*<sup>26</sup> estableció que a la luz de la normatividad internacional “*Existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación*”. Y por ello preciso, los deberes del Estado en relación con la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento y el papel de los *Principios Rectores* como documento de compilación e interpretación de las obligaciones internacionales establecidas en los tratados ratificados por Colombia.

A esto se suma el ACNUR y la Defensoría del Pueblo; quienes continúan en un verdadero esfuerzo titánico; porque las disposiciones y políticas especiales diseñadas a favor de los *Desplazados Internos* posibilitan que sus derechos no les sean vulnerados o no sigan siendo vulnerados. Y en consecuencia divulgar los *Principios Rectores*, con el fin de propiciar la articulación de los mismos, con las normas de carácter nacional y los instrumentos de la política pública, es tarea de estas instituciones; en aras de su responsabilidad; de promover un mayor nivel de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de *Desplazamiento Forzado*.

---

<sup>26</sup> Colombia. Corte Constitucional: Obligan al Estado a atender desplazados: El País - Cali Colombia. [citado 27 de septiembre de 2005]. Available from Internet: [elpais-cali.terra.com.co/paionline/notas/Febrero072004/A607N1.html](http://elpais-cali.terra.com.co/paionline/notas/Febrero072004/A607N1.html)- 44k - resultado Suplementario.

**1.2.2 Finalidad y alcance de los principios.** Recapitulando, los *Principios Rectores* contemplan las necesidades específicas de los *Desplazados Internos* de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y reintegración a su comunidad.

A los efectos de estos *principios*<sup>\*</sup>, se entiende por; *Desplazados Internos*; “*Las personas o grupos de personas que se han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado efectos del conflicto armado*<sup>27</sup>, *de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofe naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera Estatal internacionalmente reconocida*”.

---

\* La otra definición que se proporciona en esta investigación: de “Desplazado Interno” es aquella que esta definida, a la luz de la publicación oficial que presento ACNUR de “los Principios Rectores del Desplazamiento Interno”.

<sup>27</sup> Recuperado en: Junio 13 de 2005, eltiempo.com / política. El gobierno Nacional, en cabeza del presidente de la republica Dr. Álvaro Uribe Vélez; emitió un comunicado de prensa, que se distribuyo a todas las embajadas y cuerpo consular del mundo donde manifestaba: “*El Gobierno busca sacar también del lenguaje diplomático el término “conflicto armado”. “...No se sabe hasta qué punto el Gobierno puede involucrarse de la manera como lo está haciendo en la órbita de los organismos internacionales...”*.” “*...Las diferencias del Gobierno con el Comité Internacional de la Cruz Roja también son de fondo. Un concepto de ese organismo llegado desde Ginebra ratificó que aquí sí hay conflicto armado en Colombia.* Sobre el mismo particular, y recuperado el 7 de septiembre de 2005; en la edición impresa del periódico *El Tiempo*; el presidente Uribe, rewersó en lo que parecía inamovible: aceptar la existencia de un conflicto armado colombiano. “*...Dijo que esta dispuesto a deponer sus convicciones personales en aras de la paz y aceptar la negociación de una solución definitiva del conflicto*”. Pero claro con condiciones. “*...sí se avanza en un proceso hacia la paz con el ELN, si se acepta pactar un cese de hostilidades con todas las garantías para la paz, si se da una señal de paz creíble al pueblo colombiano, yo no tengo inconveniente en ceder en ese punto*”, dijo.

Para explicar este hecho, se trata de un nuevo paso de Uribe en el camino emprendido desde los inicios de su Gobierno para involucrar a ese grupo guerrillero – al parecer cada día mas debilitado- en un proceso de paz, asunto que lo ha hecho cambiar de opinión (cediendo si así se quiere decir), en varias ocasiones, como el mismo lo reconoce.



Estos principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de los *Derechos Humanos* y el *Derecho Internacional Humanitario*, como ya hemos hecho mención. Sirven de orientación a:

- a) El Representante de Secretario General sobre la cuestión de los *Desplazados Internos*, en el cumplimiento de su mandato.
- b) Los estados afectados por el fenómeno de los *Desplazamientos Internos*.
- c) Todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los *Desplazados Internos*.
- d) Los Organizaciones Intergubernamentales y No Gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

Estos principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.<sup>28</sup>

### **1.3 Sobre los pronunciamientos de la corte constitucional en Colombia.**

Para esta investigación, es fundamental hacer mención, a las sentencias, en las que se ha pronunciado la *Corte Constitucional*, como responsable de velar por el cumplimiento de la *Constitución Política* que se promulgo en el año 1991; para reconocer el valor de las instituciones según North<sup>29</sup>; quien define a las instituciones como "las reglas de juego".

Las sentencias son: SENTENCIA T- 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA SU- 1150 DE 2000 SENTENCIA T-025 De 2004.

---

<sup>28</sup> En Adición al informe del Representante del Secretario General Francis M. Deng; Documento E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 febrero de 1998 del 54; "*Periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC)*", Organización de las Naciones Unidas ONU; Bogota una publicación conjunta de ACNUR Colombia y la Defensoría del pueblo.

<sup>29</sup> Douglass North: "Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo, Economic Reform Today Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo". Por Peter Z. Grossman (1993). [26 de septiembre de 2005.]. Available from Internet: [www.cipe.org/publications/fs/ert/s13/nortS13.htm](http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s13/nortS13.htm) - 42k -.

En general estas Sentencias, son una oportunidad para responderle a los mas de dos millones de Colombianos, que han tenido que huir por la violencia; en ellas la *Corte Constitucional* esta invitando al Estado, a la sociedad civil y a los agentes humanitarios que le otorguen al desplazamiento el lugar prioritario que le corresponde dentro de la agenda política y el esfuerzo fiscal del Estado. Invita a pensar en la necesidad de ajustar la respuesta al núcleo esencial de derechos de las personas desplazadas, a través de medidas concretas que garanticen en el corto plazo y durante el tiempo que sea necesario la atención de las necesidades de esta población. También ofrece una valiosa oportunidad para que las autoridades realicen todo el esfuerzo “*por los mejores medios y con el máximo de recursos disponibles*” para atender, de acuerdo con la ley 387 de 1997 y los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, un fenómeno que pone en riesgo la vida digna de millones de Colombianos<sup>30</sup>.

Atendiendo a su definición como; *Estado Social Democrático de Derecho*, el Estado Colombiano ha respondido con diferentes medidas legislativas y administrativas al descomunal reto que constituye el *Desplazamiento Forzado Interno*. Por lo general esas medidas han sido bien recibidas por la comunidad nacional e internacional. No obstante como lamentablemente ocurre muchas veces en el país, buena parte de esas disposiciones han quedado en el papel, puesto que no han sido llevadas a la práctica, o no se han arbitrado los recursos necesarios para poder aplicarlas integralmente.

Todo lo anterior ha sido para precisar, que el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano, ha hecho imperiosa la intervención de las *Entidades Estatales* encargadas directamente de velar por la defensa de los derechos de las personas, tales como la *Defensoría del Pueblo*, *La Procuraduría General de la Nación*, y las *Personerías*: en las jurisdicciones municipales y departamentales.

---

<sup>30</sup> Colombia. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Bogotá una publicación conjunta Defensoría del Pueblo, ACNUR Colombia, 2004.

La *Corte Constitucional*, ha proferido, a la fecha de culminación de este estudio\* ya diecisiete sentencias sobre el tema del *Desplazamiento Forzoso Interno*; algunos pronunciamientos se han referido a situaciones específicas de algunas personas, mientras que otros han tratado sobre la política general del Estado Colombiano en materia de *Desplazamiento Forzoso Interno*, con el objeto de examinarla desde la perspectiva de los derechos fundamentales contemplados en la CPC<sup>31</sup> y de las obligaciones internacionales asumidas por Colombia.

Las Sentencias de la Corte han cumplido distintas funciones, por un lado garantizan la defensa de los derechos constitucionales de una persona o grupo de personas. En la misma dirección, tienen como objetivo evaluar si las normas que instrumentalizan la política pública diseñada por el Estado se ajustan a sus obligaciones nacionales e internacionales dentro de este mismo ámbito material; por otro lado; sirven de soporte a la actividad de las entidades estatales y de las organizaciones nacionales e internacionales que tienen la tarea de defender los derechos de los compatriotas que han sido obligados a desplazarse internamente por causa del conflicto armado que sufre el país.

Es importante destacar la complementariedad de los papeles que desempeñan la *Corte Constitucional* y las instituciones y organizaciones de defensa de los derechos de las personas desarraigadas por la violencia. Un ejemplo paradigmático de esa relación se da en el caso de la *Defensoría del Pueblo*; ya que diferentes Sentencias de la Corte Sobre el tema del - *Desplazamiento Forzoso Interno*- han sido proferidas en respuesta a demandas instauradas por la *Defensoría del Pueblo*, a su vez, las *sentencias de la Corte* han reconocido la importante función que ha desarrollado la DP\*, en este campo y, además, le

---

\* fecha de culminación de este estudio 3 de octubre de 2005.

<sup>31</sup> Constitución Política de Colombia, 1991.

\* Defensoría del Pueblo.

han asignado tareas específicas, con el objeto de velar por la aplicación de la ley y de sus fallos<sup>32</sup>.

En general, las *Sentencias de la Corte Constitucional* han permitido realzar y reabrir en distintas ocasiones el debate público alrededor del tema DFI\*, precisamente cuando ha perdido un lugar de preeminencia en la agenda nacional. Igualmente, han reconocido espacios para la labor de las instituciones y organizaciones que han asumido la defensa para restaurar los derechos de las víctimas, a su vez, el trabajo de estas instituciones y organizaciones han sido fundamental para que los fallos de la Corte se proyecten con mayor eficacia en su función protectora de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.

---

<sup>32</sup> Colombia. Fallo: Sentencia SU-1150 de 2000, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

\* Desplazamiento Forzado Interno.

## 2. LAS CONDICIONES SOCIOECONOMICAS DE LOS DESPLAZADOS Y POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS

Dentro del desarrollo de las políticas públicas; en materia de Desplazamiento Forzado Interno, se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada; el cual define los objetivos y desarrolla las acciones encaminadas a lograr la estabilización social y económica definitiva de los hogares desplazados. Establece además, en términos de prevención, las estrategias y medidas de tipo preventivo y protectivo hacia las comunidades en riesgo, contempla el esquema institucional a nivel nacional y territorial encargado de ejecutar las acciones, y un sistema de monitoreo que permite hacer seguimiento y evaluar los resultados del Plan<sup>33</sup>.

### 2.1 ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

*“Estabilización socioeconómica”*; básicamente se entiende, como 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 medio de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Colombia. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Documento de la ACCI, [6 de septiembre de 2005].Recuperado de:  
[http://www.acci.gov.co/Programas/Apoyo\\_Integral\\_Desplazados/index\\_Desplazados.html](http://www.acci.gov.co/Programas/Apoyo_Integral_Desplazados/index_Desplazados.html).

<sup>34</sup> Colombia. Título VII, artículo 25 Decreto 2569 de 2000.

Para la generalidad de políticas de estabilización socioeconómica, se constata una diversidad de problemas relacionados con las políticas dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población afectada: primero, el acceso de la *Población Desplazada* a los programas de estabilización, se obstaculiza por la existencia de requisitos y condiciones que no se ajustan a la especial situación de las personas en situación de desplazamiento. En este sentido, el documento CONPES 3115 de 2001 indicó que: “*Los procedimientos para el acceso a la población desplazada a programas de inversión a través de entidades del orden nacional han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y vivienda los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados*”. Por esto, el Documento recomendó “*revisar y adecuar los mecanismos de calificación y acceso a los programas a cargo del Sistema*”.

**2.1.1 Programa de estabilización socioeconómica.** El artículo 26 del decreto 2569 de 2000, señala que: se entiende por *Componentes de los Programas de Estabilización Socioeconómica*; la vivienda, y la incorporación en la dinámica económica y productiva, además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos. Y en el párrafo menciona que para efectos de la ejecución de proyectos productivos, el Estado promoverá a través de la RSS, la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con la experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de la población.

Teniendo en cuenta esto se han desarrollado varios programas por parte del Gobierno, que a continuación se describen con sus respectivas líneas de acción:

#### **Líneas de acción**

- ü Apoyo a la producción agrícola y a su comercialización para autoconsumo y generación de ingresos.
- ü Mejoramiento de la disponibilidad y de la accesibilidad a la tierra y a los otros medios de producción.

#### **2.1.2 Programa de empleo y capacitación para el trabajo.**

##### **Líneas de acción**

- ü Capacitación para el empleo.
- ü Empleo de emergencia.
- ü Consejos regionales de empleo.

#### **2.1.3 Programa de generación de ingresos propios y apoyo a proyectos.**

##### **Líneas de acción**

- ü Apoyo a proyectos productivos y de comercialización.
- ü Crédito y micro crédito para proyectos productivos.
- ü Fortalecimiento del capital semilla.
- ü Alianzas y minicadenas productivas.
- ü Asistencia técnica para la gestión de proyectos productivos.
- ü Asistencia y fortalecimiento de formas asociativas y participación en la generación de ingresos.

#### **2.1.4 Programa de arraigo económico y social.**

##### **Líneas de acción**

- ü Ejecución de programas de Seguridad Alimentaria.
- ü Proyectos productivos.
- ü Promoción humana en zonas urbanas y peri-urbanas con población afectada por la violencia.
- ü Fomento a la prestación de servicios básicos sociales.

Ü Prevención y atención a desastres naturales en zonas afectadas por la violencia.

## 2.2 PROYECTOS PRODUCTIVOS.

**2.2.1 Lo Propuesto por el Estado Colombiano.** Los proyectos de capital semilla fueron sustituidos, a partir del Plan Nacional de Desarrollo (2003 – 2006) por líneas de crédito de cuyo diseño e implementación estarían a cargo de FINAGRO<sup>35</sup>. De otra parte, el Acuerdo 003 de 2003, expedido en cumplimiento del Decreto 2569 de 2000; *“En adelante la Red de Solidaridad Social no apalancara las iniciativas productivas con capital semilla, pues no es su función y las acciones se han encaminado hacia la gestión con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)”*, el cual ha abierto una línea de crédito para beneficiar, a la población afectada por el conflicto, confiriendo prioridad en la población en condición de desplazamiento. Dicha línea, posee condiciones más favorables en cuanto a tasas de interés y garantías, especialmente, que otras líneas crediticias de la misma entidad. Por su parte, la Circular VO 007 de 2003 regulo líneas de créditos agrícolas con tasas de interés favorables, y garantías que cubrían el 100% del monto.

A pesar de la abundancia de normas en materia de proyectos productivos, se denotan ciertas falencias. A saber; en el año (1999,25) autores como Muggah; afirmaron que: *“...la introducción de proyectos productivos ha sido vista como un error a gran escala y sus fracasos han sido atribuidos a la incapacidad de las personas desplazadas para devolver los créditos en los meses previos a la primera producción / cosecha”*.

---

<sup>35</sup> Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. Administra los recursos de crédito estatal para el sector. [citado 24 septiembre 2005]. Available from Internet: <http://www.finagro.com.co/> - 2k - .



Por su parte, el Documento CONPES 3115 de 2001 consigno que las entidades del SNAIPD<sup>36</sup> no habían realizado una apropiación suficiente de recursos para atender el problema y estableció asignaciones presupuéstales para cada una de ellas. Adicionalmente el Documento criticó; que las políticas en materia de generación de proyectos productivos no se ajustaban a las características de la población desplazada y la poca información sobre la oferta institucional con que contaba esta población.

Las críticas a dichas políticas se dividen en: Las que se dirigen contra ciertos aspectos del diseño de la política y aquellas que hacen reparos a cuestiones relacionadas con su implementación. En la formulación de la política, se presentan cuatro dificultades:

1. Los requisitos y condiciones para acceder a la ayuda, como las alternativas ofrecidas, no concuerdan con las condiciones específicas de la población desplazada. Para acceder a algunos de los créditos ofrecidos, la población desplazada debe demostrar que no se encuentran reportada en las centrales de riesgo del sistema financiero (para lo cual debe cancelar el valor de la consulta en dicho sistema, lo cual por si mismo restringe el acceso a la ayuda) o probar la propiedad de vivienda o tierra en la cual desarrollara el proyecto; estos requisitos no se apiadan de las condiciones patrimoniales y económicas en las que se encuentra dicha población. Por esto, *“a los proyectos presentados para obtener el capital semilla, muy raramente cumplen con los criterios técnicos que garanticen su viabilidad”*.

2. Las disposiciones del Decreto 2569 y el Acuerdo 049 que señalan unos montos máximos para la financiación de las alternativas urbanas y rurales, excluyen: *“Consideraciones básicas de cada proyecto, tales como el contexto socio demográfico, o el tipo de proyecto”*. En este sentido, la *Defensoría del Pueblo*, argumenta que en vez de montos

---

<sup>36</sup> Colombia. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”. [citado 24 septiembre 2005]. Available from Internet: : <http://www.vertice.gov.co/contenido/capitulo.asp?chapter=66> - 17k -.

límite, “la política debido a establecer la financiación de los proyectos, según sus requerimientos expresados en una rigurosa formulación y teniendo como referente índices de precios de los insumos mas frecuentes por tipo de proyecto, estableciendo con las entidades ejecutoras contratos con cláusulas de penalización por incumplimiento de lo establecido en el proyecto formulado y un constante seguimiento técnico a la ejecución de los proyectos”.

3. La línea de crédito agrario otorgada por FINAGRO esta instituida de tal forma que los recursos se desembolsan a organizaciones que integran en sus proyectos productivos a los desplazados, y quienes son las responsables por el pago del crédito. El hecho de que las personas desplazadas no asuman riesgo alguno, genera un desincentivo para que las organizaciones “integradoras” se presten para dicha labor.

Hay que destacar que cada una de las siguientes entidades de Gobierno, tiene en sus programas un componente respecto de la *Estabilización Socio - Económica de los Desplazados*, esto da la sensación de que el Estado funcionara de manera independiente en cada uno de estas entidades lo que denotaría incoherencia e ineficacia a la hora de atender el problema, cosa que muestra desorden en el cumplimiento de sus funciones de Gobierno. (Ver cuadro 1).

**CUADRO 1. Finagro y Bancoldex**

DETALLE	OBSERVACIÓN
LÍNEA	Recursos de Redescuento FINAGRO
MONTO DEL CRÉDITO	Es definido por las necesidades de recursos del proyecto a desarrollar. De acuerdo con esto se puede hacer con la línea de Capital de Trabajo o la línea de Inversión que ofrece FINAGRO.

PLAZO	De acuerdo con la línea utilizada: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si es capital de trabajo hasta dos (2) años.</li> <li>- Si es inversión depende del flujo de caja del proyecto productivo.</li> </ul>
PERIODO DE GRACIA	De acuerdo con la línea utilizada: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si es capital de trabajo no tiene periodo de gracia.</li> <li>- Si es inversión, depende del flujo de caja del proyecto productivo.</li> </ul>
TASA DE INTERÉS	D.T.F.
PAGO DE INTERESES	De acuerdo con el proyecto productivo, puede ser trimestral, semestral, anual o al vencimiento.
AMORTIZACION DE CAPITAL	De acuerdo con el proyecto productivo, puede ser trimestral, semestral, anual o al vencimiento.
GARANTIAS	Certificado de Garantía F.A.G., con una cobertura hasta del 100%.
MODALIDAD CREDITO	Asociativo

\* Fuente: Informe del CONSEJO NACIONAL DEL SNAIPD.

Por otro lado DANSOCIAL<sup>37</sup>; responde en cuento a Estabilización Socioeconómica: DANSOCIAL, trabaja en la consolidación de espacios de agremiación departamental de las diferentes expresiones del sector solidario, estos espacios llamados comités intergremiales, que contribuyen a favorecer la integración vertical de las organizaciones conformadas por población desplazada ya existentes o por constituirse, con las entidades de segundo piso a nivel departamental o regional como estrategia para su fortalecimiento. Sus estadísticas<sup>38</sup> arrojan que en el aspecto de:

1. Formación para la conformación de organizaciones solidarias: Como población desplazada en el año 2003: 142.245 personas; como porcentaje estimado de atención del total de población desplazada, se calcula el 30% como la población a conformar grupos asociativos: esto equivale a un 35% - es decir 50.000 personas.

2. Integración vertical de las organizaciones solidarias conformadas por población desplazada: Del número de organizaciones conformadas por población desplazada del total de población desplazada, se calcula el 30% como la población a conformar grupos asociativos: 203. Y el porcentaje estimado de atención del total de población desplazada, se calcula el 30% como la población a conformar grupos asociativos, es decir: 70% - 142.

---

<sup>37</sup> Colombia Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria. [Citado 15 Julio 2005]. Available from Internet: [http:// www.dansocial.gov.co](http://www.dansocial.gov.co).

<sup>38</sup> *Ibíd.*

### 2.2.2 Implementación de las políticas relativas a proyectos productivos.

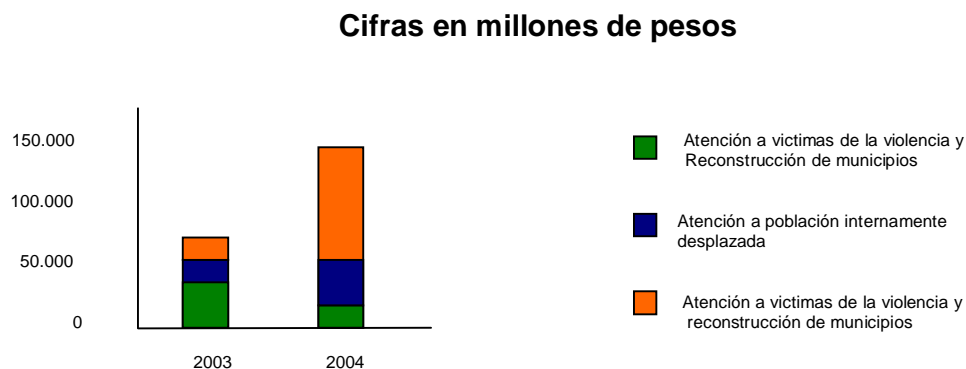
Una debilidad, en la implementación se debe a que las entidades competentes no han flexibilizado los requisitos para acceder a cupos para proyectos productivos<sup>39</sup>.

En las ocasiones en que las personas desplazadas logran cumplir con todos los requisitos para acceder a los programas, los desembolsos para iniciar los proyecto son demorados y no son planeados de acuerdo a los ciclos establecidos en los planes de negocios, lo cual, es esencial para la sostenibilidad de los mismos.

Los Proyectos Productivos no cuentan con un seguimiento técnico adecuado por parte de las entidades competentes. Las autoridades no aportan, ni cuantitativa, ni cualitativamente, ayuda para la viabilidad de los proyectos. Por ejemplo, en cuanto al capital semilla para proyectos rurales, las entidades competentes para ello a nivel local, no han asumido de manera sistemática la labor de apoyo técnico.

### GRAFICO 2. Fondos presupuestales para el desplazamiento.

#### Distribución del Presupuesto de la Red de Solidaridad Social 2003 – 2004.



\*Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

<sup>39</sup> Colombia. Ley 387 de 1997: En vista de las características especiales de la población desplazada.

Según las instituciones Estatales en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y *El Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*, ha asignado recursos con destinación específica por un valor aproximado de \$600.000 millones de pesos, es decir, aproximadamente; US \$ 255 millones de dólares, para garantizar *La Atención de la Población Desplazada*. Además, la *Ley General de Presupuesto* para la vigencia 2005, ha previsto en el artículo 58, así como en el mencionado Plan Nacional: "...*Todas las entidades públicas del Gobierno Nacional realicen una priorización de recursos que aseguren la atención a esta población dentro de sus respectivos presupuestos*".

El Gobierno Nacional dispone de recursos propios por valor de \$ 600,000 millones (USD 255.319.149) para la atención a la población desplazada. Además de estos recursos ya garantizados, el cuadro siguiente presenta el consolidado de las propuestas presentadas para ser cofinanciadas como complemento al Plan Nacional de Atención a Población Desplazada.

**CUADRO 2. Resumen comités temáticos de evaluación**

<b>CONSOLIDADO PROPUESTAS PRESENTADAS</b>				
<b>COMITÉ</b>	<b>COFINANCIACIÓN</b>	<b>PETICIÓN DE FONDOS</b>	<b>COSTO TOTAL PROPUESTAS</b>	<b>PROPUESTAS PRIORIZADAS</b>
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	USD 4,496,348	USD 15,857,892	USD 20,354,240	30
SEGURIDAD ALIMENTARIA	USD 8,841,536	USD 51,574,327	USD 60,415,863	51
SALUD	USD 5,463,158	USD 9,784,665	USD 15,247,823	27
EDUCACIÓN	USD 1,207,931	USD 11,816,350	USD 13,024,281	23
BIENESTAR FAMILIAR	USD 3,211,863	USD 13,723,680	USD 16,935,543	39
<b>TRANSICIÓN SOCIOECONÓMICA</b>	USD 6.272,536	USD 35,129,191	USD 41,401,727	86
<b>TOTALES</b>	<b>USD 29,493,372</b>	<b>USD 137,886,105</b>	<b>USD 167,379,477</b>	<b>256</b>

\*Fuente: ACCI

Las entidades del Gobierno Nacional quieren solicitarle a los Cooperantes que frente a los proyectos se consideren de prioridad, en primer lugar; la posibilidad de apoyar la consecución de los recursos para el *Programa Mundial de Alimentos* en la suma de US \$ 60 millones, como contrapartida de esta agencia a los recursos del Gobierno Nacional (Red de Solidaridad Social e ICBF<sup>40</sup>), los cuales ya se encuentran garantizados. Estos recursos se ejecutarán a través de la *Operación Prolongada de Socorro y Recuperación*, programa que estima beneficiar a más de 500.000 mil colombianos desplazados, incluidos los menores de edad. De otra parte, se solicita que la FAO<sup>41</sup> apoye con la suma de US \$16 millones de dólares aproximadamente, debido a que la contrapartida del Gobierno Colombiano está asegurada.

En el 2003, el presupuesto de inversión de la RSS fue de \$ 72.048 millones de pesos, de los cuales \$ 20.105 de pesos se dedicaron a la atención de víctimas de la violencia y a la reconstrucción de municipios, \$ 27.878 millones de pesos se dedicaron a atención de la población internamente desplazada y \$ 24.064 millones de pesos a otros programas. En 2004, el presupuesto de inversión de la RSS, es de \$ 133.800 millones de pesos, en total la participación de los rubros fue de \$ 75.806 millones de pesos, \$ 40.056 millones de pesos y \$ 17.938 millones de pesos respectivamente.

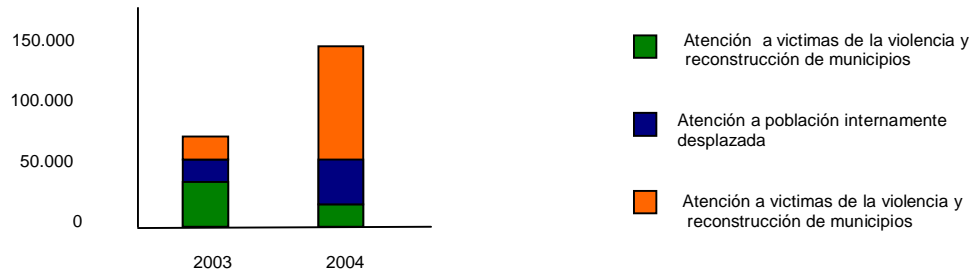
---

<sup>40</sup> ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dedicado a la protección integral de la familia y la niñez por medio de la administración del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Citado 26 de septiembre de 2005. Available from. Internet: <http://www.icbf.gov.co/espanol/default.asp>.

<sup>41</sup> FAO - COLOMBIA; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Es la Agencia especializada en todo lo relacionado con la agricultura, silvicultura, la pesca y el desarrollo rural. Se esfuerza por aliviar la pobreza y el hambre promoviendo el desarrollo agrícola, el mejoramiento de la nutrición y la seguridad alimentaria. Asesora a los gobiernos en la definición de estrategias nacionales y las políticas en el ámbito rural para lograr su desarrollo, la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza. Citado 26 de septiembre de 2005. Available from. Internet: <http://www.pnud.org.co/snu/#FAO>.



### GRAFICO 3. Distribución del presupuesto de la Red de Solidaridad Social 2003 – 2004. Cifras en millones de pesos



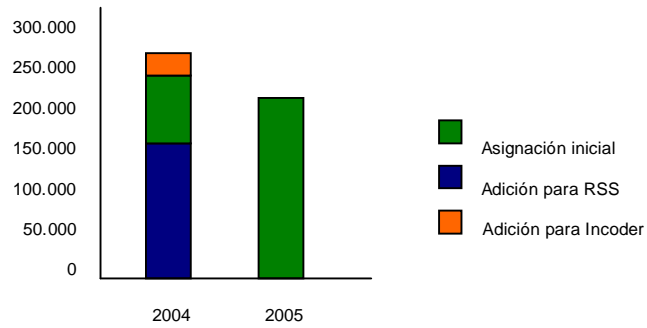
\*Fuente: ACNUR

Para el año 2004, el Departamento Nacional de Planeación, estimaba 1 billón de pesos para atender a la población desplazada, la asignación inicial fue de 141.000 millones presupuestados y se solicitó una adición de 120.000 millones para La RSS, y de \$8.500 para INCODER<sup>42</sup>. Estos rubros juntos equivalen a solo un 30% para el 2005 se ha reclamado una partida de \$200.000 millones para la RSS; a pesar de esto los recursos de fuente local no están asegurados, como aquellos provenientes de fuentes internacionales.

Y para el año 2006, el Gobierno Nacional exige para el presupuesto 3.5 billones de pesos, para atender a los desplazados por la violencia, es decir, 2.5 billones más que para el año 2004.

<sup>42</sup> Una de las funciones de Incoder es: "Informar a las autoridades competentes para que se abstengan de adelantar procedimientos de enajenación o transferencia a cualquier título, en inmuebles congelados o reportados que hayan sido declarados en forma individual por las familias de desplazados en calidad de predios abandonados".

**GRAFICO 4 Asignación presupuestal para atención a las Personas Internamente Desplazadas. Cifras en millones de pesos**



\*Fuente: ACNUR y DNP

### **3. LA PRESENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA**

#### **3.1 QUE ES LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La Cooperación Internacional<sup>43</sup>, en la actualidad relaciona dos o más actores interesados en intercambiar conocimientos, tecnologías y experiencias, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones mutuamente favorables. Es un instrumento propio de la política de relaciones internacionales y de relaciones exteriores de los países, que contribuye al desarrollo de las naciones menos avanzadas.

Posee el carácter de un mercado de capitales no reembolsables, altamente competido por los países de desarrollo medio y bajo, de ahí su relevancia en los últimos años. La base real de su competitividad se orienta en dos aspectos:

- Ubicar en el mercado buenos proyectos y programas
- Garantizar las condiciones de ejecución, seguimiento, evaluación y sostenibilidad.

Para acceder a la Cooperación Internacional a través de La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social quien coordina, administra y promueve la Cooperación Internacional de las entidades públicas. Pueden presentar solicitudes de Cooperación Internacional a la Acción Social las entidades oficiales de los órdenes nacional, regional, departamental y municipal, incluyendo los organismos descentralizados de estos niveles.

---

<sup>43</sup> Agencia Colombiana de Cooperación Internacional: citado 28 septiembre 2005. Available from Internet:[http://www.acci.gov.co/Programas/Cooperación\\_Internacional/Fundamentos\\_Cooperacion\\_Internacional.htm](http://www.acci.gov.co/Programas/Cooperación_Internacional/Fundamentos_Cooperacion_Internacional.htm).

### **3.1.1 Tipos de cooperación internacional.**

#### **Cooperación Técnica**

Es la ayuda destinada a apoyar países en desarrollo, mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente tengan un mayor nivel de desarrollo.

#### **Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)**

Es una modalidad de cooperación técnica, y su especificidad radica en que se da entre países de similar nivel de desarrollo; por esto se la conoce también como "cooperación horizontal" o "cooperación sur-sur".

#### **Cooperación Financiera**

Es aquella cooperación ofrecida por algunas fuentes mediante la asignación de recursos financieros o fondos, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo. Se divide en reembolsable y no reembolsable.

#### **Cooperación Financiera Reembolsable**

En Colombia Se desarrolla bajo condiciones de interés y de tiempo más favorables. Es considerada por los cooperantes internacionales como otro tipo de cooperación, aunque se trata de créditos blandos.

#### **Cooperación Técnica No Reembolsable**

Es aquella en la que no hay reintegro de recursos monetarios. En algunos casos los recursos se han empleado también para adquisición de material y equipos, o la financiación de estudios de preinversión y factibilidad.

#### **Ayuda de Emergencia y Desastres**

Tiene como finalidad asistir a los afectados por catástrofes humanas (guerras, revueltas,...) o naturales (terremotos, sequías, plagas,...), mediante el envío de

bienes y equipos de primera necesidad (medicinas, alimentos, ropa, materiales de socorro,...)<sup>44</sup>.

### **Ayuda Alimentaría**

Consiste en el aporte de productos alimentarios a países en desarrollo para potenciar el autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaría, como base de su proceso de desarrollo<sup>45</sup>.

### **Cooperación Cultural**

Es la ayuda destinada a la realización de actividades en algunas áreas culturales, mediante entrega de equipos, donaciones de material, capacitación, o intercambios. Esta cooperación está dirigida a museos, casas de la cultura, grupos culturales. Tiene como objetivo esencial el proporcionar a los ciudadanos de los países en desarrollo los medios o la formación de base adecuada para favorecer el desarrollo de su cultura.

### **Becas**

Tienen como objetivo contribuir a la formación de personal técnico, investigadores o funcionarios que puedan desempeñar un papel importante en

---

<sup>44</sup> Para que una donación pueda ser considerada como ayuda de emergencia, debe responder a una situación anormal, que esté provocando grandes sufrimientos humanos a la población, y a la que el gobierno beneficiario no pueda hacer frente con sus propios recursos.

<sup>45</sup> Se considera ayuda alimentaría:

- Las entregas de víveres destinados a la alimentación humana efectuados en el marco de programas nacionales o internacionales.
- La Ayuda Alimentaría de Emergencia.
- Las contribuciones en efectivo para la compra de productos alimentarios.
- Las entregas de productos intermedios tales como productos de alimentación animal y medios de producción agrícola (granos, semillas,...), siempre que estos productos se suministren en el marco de programas de Ayuda Alimentaría del donante.

los países en desarrollo, mediante su formación o capacitación técnica en un país más desarrollado<sup>46</sup>.

### **Pasantías y Seminarios, Cursos o Talleres**

Consisten en el desplazamiento de funcionarios estatales con el fin de conocer experiencias, procedimientos y capacidades de otro país. Son eventos académicos en los cuales se capacita o entrena a un grupo de funcionarios en un tema técnico de interés para el desarrollo nacional<sup>47</sup>.

### **Cooperación Horizontal o CTPD\***

Los recientes cambios en el sistema internacional obligan a los países en desarrollo a establecer mayores vínculos políticos, económicos, comerciales y de cooperación, algunos de estos países por el grado de desarrollo alcanzado se proyectan como posibles oferentes de cooperación técnica. Colombia no es ajena a este contexto, ya desde 1992 cuenta con una instancia encargada de su coordinación.

Estas acciones son ejecutadas también en el marco de la política exterior, para lo cual se trabaja en estrecha coordinación con la Cancillería Colombiana. En la actualidad se desarrolla esta cooperación con países de Latinoamérica y el

---

<sup>46</sup> La Acción Social colabora en la divulgación de algunas ofertas procedentes de las fuentes bilaterales y multilaterales. El ICETEX es la entidad que negocia y recibe la totalidad de la oferta, y a su vez realiza el proceso de inscripción y aprobación de las mismas.

<http://www.icetex.gov.co>

<http://www.colciencias.gov.co>

<sup>47</sup> La Acción Social no dispone de un presupuesto específico para la financiación de estas actividades. La participación de nacionales en cursos o seminarios fuera del país debe estar ligada a un proyecto de cooperación o a una oferta concreta por parte del país oferente.

\* La CTPD es realizada entre países de similar o menor nivel de desarrollo económico relativo. Se denomina también "cooperación horizontal" o "sur - sur" y puede ser apoyada por las fuentes bilaterales o multilaterales. En este tipo de cooperación un país solicita asistencia y ofrece al mismo tiempo sus proyectos en los cuales tiene un mayor desarrollo, sean estos, experiencias exitosas, conocimientos o tecnologías específicas, que ameriten ser implementada en otros países.

Caribe y se está ampliando a países del sudeste asiático, Europa del Este y África.

### **Cooperación triangular**

Es una modalidad en la cual un proyecto se apoya en una tercera fuente bilateral o multilateral.

### **Fuentes Oficiales**

La fuente bilateral es un concepto que se refiere a los Gobiernos con los cuales se establece la cooperación. Esta relación Gobierno a Gobierno se realiza a través de las representaciones diplomáticas. Cabe señalar que los países donantes cuentan con Ministerios de cooperación o Agencias que determinan la política en la materia y administran los recursos.

De otra parte, la fuente multilateral es aquella organización en la cual participan varios países con intereses determinados de carácter político, regional o sectorial, es decir son las Organizaciones Internacionales.

### **Fuentes no Gubernamentales**

La Cooperación Internacional no oficial es otorgada por las organizaciones de carácter privado, sin ánimo de lucro (ONG) y, por lo general, es ofrecida a instituciones del mismo carácter en los países en desarrollo.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> A nivel académico, también cabe destacar la cooperación entre universidades en el mundo, a través intercambios de profesores, investigaciones conjuntas, semestres compartidos y otras modalidades, que se llevan a cabo por medio de convenios interuniversitarios. La cooperación con este tipo de fuentes no es coordinada por la Acción Social. Para obtener mayor información, pueden consultar las siguientes direcciones:

<http://www.icetex.gov.co>

<http://www.icfes.gov.co>

<http://www.colciencias.gov.co>

### **Aportes de las Fuentes**

En la Cooperación Internacional los aportes de las fuentes se asignan de acuerdo con las alternativas de solución a las necesidades y problemas concretos planteadas en los proyectos o programas. En ocasiones algunos cooperantes ofrecen montos de cooperación, los cuales deben entenderse más como una voluntad de colaboración que como cifras exactas a incluir en los proyectos. Por lo anterior, es conveniente que el costo del proyecto presentado corresponda a proyectos realistas, racionales y sostenibles. La ayuda internacional por lo general no se entrega en dinero sino en especie, mediante la provisión de recursos humanos y la transferencia de tecnologías para los proyectos específicos. En caso de existir aportes en dinero, los recursos no ingresan necesariamente al presupuesto de la entidad ejecutora, puesto que el gasto efectivo lo realiza la Embajada, una Organización Internacional, o la administración de una tercera entidad.

En caso contrario, la Acción Social comunica a la entidad dicha decisión así como el procedimiento que debe realizar para incorporar los recursos al Presupuesto General de la Nación.

La presencia de la *Comunidad Internacional* a través del instrumento de la Cooperación ha sido aceptado por el Gobierno Colombiano para satisfacer las necesidades de asistencia y protección de los *Desplazados Internos*, lo que se evidencia con la presencia representativa de varios Organismos Internacionales o de aquellos que han ampliado su presencia en el país; entre ellos se mencionan como ejemplo:

1. *El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)*, viene trabajando desde 1969, y es considerado la presencia internacional más importante y extensa con más de 14 subdelegaciones en todo el país. En 1998, el CICR ayudo a 137.000 desplazados internos, de los cuales 100.000 correspondían a desplazamientos en masa y el resto eran casos individuales; en 1999 la cifra fue de 171.000 beneficiarios; entrega ayuda



de emergencia para 90 días que comprende comida, utensilios de cocina, mantas y colchones.<sup>49</sup>

2. En 1997, la oficina del *Alto Comisionado para los Derechos Humanos* inauguró su presencia en el país con el siguiente mandato: primero vigilar la situación de los derechos humanos y prestar cooperación técnica a fin de resolver las causas subyacentes de esos problemas, y como segundo, prestar especial atención al problema del desplazamiento interno.
3. En 1998, la presencia de ACNUR\*.
4. El PNUD<sup>50</sup>, participa en varios proyectos de apoyo al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales que se ocupan de los desplazados internos, en particular a la Defensoría Del Pueblo.
5. UNICEF<sup>51</sup> además de prestar apoyo al sistema de información de CODHES, emprende proyectos de apoyo Psicosocial a los niños desplazados y presta asistencia sanitaria básica a aproximadamente 20.000 familias desplazadas.

---

<sup>49</sup> Publicación Colombia: el CICR news, Bogota. No. 34 de 19 agosto de 1999.

\* Señalado por el autor en el capítulo I, de esta investigación.

<sup>50</sup> PNUD; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Como red de las Agencia del desarrollo, es fuente de asesoramiento en políticas para reducir la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática, prevenir las crisis y su recuperación, el uso racional de la energía y la protección de los ecosistemas. Apoya también las tecnologías de la Información y las Comunicaciones a favor del desarrollo. En Colombia su cooperación enfatiza la búsqueda del Desarrollo Humano con base en la equidad, la consolidación de la convivencia pacífica y la competitividad solidaria. Con un enfoque territorial, sus programas se orientan hacia áreas temáticas como convivencia y cultura de paz, políticas públicas sectoriales, medio ambiente, desarrollo integral, atención a poblaciones vulnerables y desarrollo productivo. [Citado 26 de Septiembre de 2005]. Available from. Internet: <http://www.pnud.org.co/snu/#PNUD>.

<sup>51</sup> UNICEF Fondo de las Naciones Unidas Para la infancia. La misión de UNICEF es alcanzar el pleno ejercicio de los derechos de los niños y niñas, consagrados en la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez. UNICEF ha concentrado su trabajo en áreas como la educación, la salud, nutrición y recreación, para lograr que la niñez cuente con la supervivencia, desarrollo, protección y participación, necesarios para su crecimiento integral. [Citado 26 de Septiembre de 2005]. Available from. Internet: <http://www.pnud.org.co/snu/#UNICEF>.

6. La Organización Mundial de la Salud, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud<sup>52</sup>, para el fortalecimiento del Ministerio de Salud para velar por la atención a las necesidades sanitarias.
7. El Programa Mundial de Alimentos<sup>53</sup>, realiza desde 1962 operaciones en Colombia, apoya proyectos de alimentos por trabajo para los desplazados. El fin es promover las actividades socioeconómicas merced a la facilitación de crédito, el programa tiene previsto un fondo de US \$ 9 millones de dólares.
8. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, presta asistencia técnica en la producción de alimentos a fin de aumentar la seguridad alimentaria de los desplazados internos.
9. La Organización Internacional para las Migraciones OIM, presta asistencia técnica en la elaboración y aplicación de un sistema de información sobre el desplazamiento interno.
10. Existe más de una docena de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales dedicadas exclusivamente al tratamiento de la población en situación de desplazamiento.
11. La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, sufraga la labor de varios organismos internacionales que se ocupan de este sector de la población.

---

<sup>52</sup> OPS Organización Panamericana de la Salud .Sus acciones concretas, dirigidas tanto a la comunidad como a las entidades nacionales, han contribuido de manera significativa en el mejoramiento de la calidad de vida, pues se ha comprobado que la salud, y en especial la prevención de enfermedades infecto contagiosas, dependen en gran medida de las condiciones de higiene, salud ambiental y alimentación. [Citado 26 de Septiembre de 2005. Available from. Internet de: <http://www.col.ops-oms.org/acerca/quees.asp>.

<sup>53</sup> PMA; Programa Mundial de Alimentos. Es el organismo del Sistema de las Naciones Unidas encargado de brindar ayuda alimentaria a aquellas poblaciones que, en forma permanente o durante períodos de crisis, no estén en condiciones de producir alimentos suficientes o no cuenten con los recursos para obtener los que ellos y sus familias necesitan. Igualmente, promueve la autoayuda a comunidades pobres, particularmente a través de programas intensivos de trabajo. [citado 15 marzo 1999]. Available from Internet: <http://www.pnud.org.co/snu/#PMA>.

La Cooperación Internacional en Colombia se orienta a:

1. La consecución del apoyo necesario para complementar acciones del Gobierno tendientes a promover el desarrollo social y económico de la población Colombiana, en especial de los grupos más vulnerables, en este caso la *Población Internamente Desplazada* o en riesgo de desplazamiento.
2. La Cooperación Internacional es parte integral de la política de desarrollo e inserción internacional del país, la cual está incluida en el Plan Nacional de Desarrollo y está orientada a generar alianzas y a optimizar los esfuerzos del Estado y potenciarlos en beneficio de la Nación.
3. Una aproximación a la demanda y la oferta humanitaria, que coadyuve en la búsqueda de soluciones frente a los problemas existentes en el área humanitaria.

En la reunión preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Londres el 10 de julio del 2003, se plantearon seis bloques temáticos, ellos son: 1. Bosques; 2. Reincorporación a la Civilidad; 3. Desarrollo Productivo y Alternativo; 4. Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos; 5. Programas Regionales de Desarrollo y Paz 5. Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria.\*

El punto cinco, es decir, la estrategia al *Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria*; según el Plan del gobierno nacional busca establecer una estrategia entre el Gobierno Nacional, algunas Organizaciones Humanitarias de la sociedad civil, los Gobiernos donantes y el Sistema de Naciones Unidas para contribuir de manera coordinada y eficaz en la atención a las poblaciones en riesgo de desplazamiento y para aquellas que ya se han desplazado, a través de los programas y proyectos identificados y priorizados por los participantes

---

\* Este último bloque contiene elementos de enlace y articulación con los demás, en la medida en que el desplazamiento se relaciona con las problemáticas descritas por ser factores contribuyentes a su generación, por constituirse en consecuencias del mismo o porque los programas que se desarrollan coadyuvan la puesta en marcha de medidas orientadas a superar la situación del desplazamiento en Colombia.

en el proceso. Dichos programas y proyectos están financiados parcialmente pero de manera significativa, a través de las contribuciones y compromisos de las distintas entidades involucradas y los fondos faltantes constituyen la petición conjunta de recursos<sup>54</sup>. Como también un complemento de la Sociedad Civil, del SNU\* y de la Cooperación Internacional dentro de un marco de acción concertado con las políticas nacionales. Todas las acciones están dirigidas a reconstrucción del tejido social, y las especificidades de los grupos afectados por la problemática del desplazamiento Interno.

Si bien el Gobierno Nacional y el *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* -SNAIPD- han destinado importantes esfuerzos humanos y financieros para responder a las ingentes demandas de la población desplazada en el territorio nacional, se hace necesario realizar un mayor trabajo de concertación y canalización de apoyos en el orden nacional e internacional que apalanque el actual trabajo gubernamental.

**3.1.2 La cooperación internacional y el plan de acción humanitaria.** Esta unión busca una respuesta conjunta, primaria del Estado y completada por el SNU, las organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional; esta fundamentado dentro del marco legal Colombiano e internacional y la jurisprudencia en los siguientes pilares:

1. Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
2. La Declaración de Londres de julio de 2003.
3. La estrategia de Cooperación Internacional de Colombia.
4. Las recomendaciones para Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004).

---

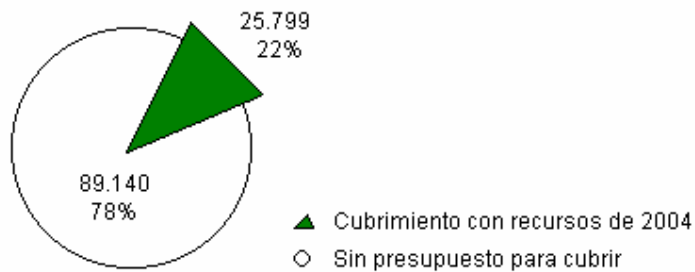
<sup>54</sup> Estrategia de Cooperación internacional: [citado 27 de septiembre]. Available from Internet:<http://www.accionsocial.gov.co/acci/novedades/cartagena/Desplazamiento/Documento/pah.pdf>.

\* Sistema de Naciones Unidas.

5. La LX Declaración Consensuada del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 21 de abril de 2004.
6. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

El siguiente grafico, analiza que el costo total de la asistencia a familias registradas entre 1995 y 2004 seria de \$1.018.203 (aproximadamente US \$377.112 Millones de dólares). Los recursos del presupuesto general de la nación en 2004 son de \$141.000 Millones de pesos equivalentes a US \$52.22 Millones de dólares, lo que significa que seria necesario apropiar \$877.203 Millones de pesos (US \$160 Millones de dólares) y se estima que para 2005 habrá 15.000 mil nuevas familias desplazadas, cuya atención demandaría \$98.894 millones de pesos unos (US \$36.63 Millones de dólares).

**GRAFICO 5. Familias inscritas en el Registro Único por atender en 2004**



Fuente: ACNUR

Resulta interesante que en esta oportunidad, El Estado Colombiano se hace responsable del bienestar y seguridad de todos los ciudadanos, según los preceptos constitucionales y, por tanto, asume la defensa y la protección de los ciudadanos afectados por el *Desplazamiento Interno* y materializa su deber-ser a través de los compromisos frente al PAH\* y a través del presupuesto nacional, complementándolo por medio de la Cooperación Internacional

\* Plan de Ayuda Humanitaria.

proveniente de los donantes y del Sistema de Naciones Unidas. Desde el punto de vista territorial, los gobiernos departamentales y locales también contribuyen a través de sus respectivos planes de desarrollo.<sup>55</sup>

Así, el Estado busca el reconocimiento de la *Comunidad Internacional* y de la *Sociedad Civil*, para la consecución de una solución rápida y duradera para la población afectada por la situación humanitaria y reitera su respaldo político a través de la *Declaración de Londres*. Por tanto, El Plan de Acción Humanitaria, está diseñado para alcanzar los siguientes resultados:

---

<sup>55</sup> Ver. PLAN DESARROLLO DE BOLIVAR. CD ROM, para 2004 – 2007 Por el Bolívar que todos Queremos

### CUADRO 3. Plan de Acción Humanitaria

Componente	Resultados
Prevención y Protección	Las comunidades desplazadas gozan de los derechos fundamentales y las comunidades en riesgo cuentan con acciones de protección que eviten la amenaza potencial de vulneración a sus derechos.
Seguridad Alimentaria	La población en situación de desplazamiento, y de riesgo, tiene asegurada la disponibilidad y el acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos teniendo en cuenta sus hábitos y preferencias alimentarias.
Salud	La población beneficiaria del plan mejora su acceso, con calidad, a los servicios de salud en los ámbitos de promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad, agua y saneamiento básico.
Educación	La población objetivo cuenta con educación de calidad en todos los niveles, con asistencia integral, diferencial y adecuada a las características del fenómeno del desplazamiento particularizadas en el ámbito local.
Bienestar Familiar	Las familias y, en particular, los niños, niñas, adultos mayores y personas discapacitadas, gozan de acciones de cuidado y protección integral que posibilitan el mejoramiento de las condiciones de vida saludables, y promueven la convivencia cotidiana.
Transición Socio-económica	La población en riesgo o en situación de desplazamiento tiene condiciones para pasar de la etapa de emergencia a las etapas de integración social y económica.
Coordinación y Fortalecimiento Institucional	Las entidades que forman parte del SNAIPD en el nivel nacional y territorial, tienen la capacidad de responder de manera efectiva mediante la oportuna coordinación para la acción con organizaciones gubernamentales, no-gubernamentales, comunitarias y privadas. La comunidad internacional, incluyendo el Sistema de las Naciones Unidas, es parte de este mecanismo de coordinación, fortaleciendo la gestión al nivel nacional y local, se ha logrado la participación de la sociedad civil y el establecimiento de alianzas con el sector privado.

\*Fuente: ACCI y cálculos del autor (a).

Los resultados se alcanzarán a través de las siguientes estrategias:

- Aumentar las acciones de las instituciones del Estado en el marco de una política pública para enfrentar la violencia en el ámbito nacional y municipal, promoviendo soluciones sostenibles para la población vulnerable y la población desplazada (retornada, reubicada y en proceso de restablecimiento).
  
- Mitigar y reducir el impacto de la violencia por medio de la identificación de los factores de riesgo en el territorio, desarrollando condiciones de protección humanitaria y fortaleciendo entre la comunidad local la cultura del ejercicio de los derechos.
  
- Elevar el nivel de coordinación entre el SNAIPD, el SNU y las Organizaciones No Gubernamentales, comunitarias, privadas, y otros agentes sociales para desarrollar acciones que prevengan y atiendan a la población afectada por la violencia.
  
- Continuar un diálogo constructivo que incentive la cooperación y la ayuda mutua con las organizaciones de la sociedad civil, fortaleciendo las organizaciones de base e incluyendo de manera eficaz al sector privado bajo el liderazgo del Gobierno.
  
- Promover la formulación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales para la prevención y acción humanitaria.
  
- Movilizar recursos humanos y financieros adicionales.
  
- Mejorar la calidad e impacto de la Cooperación Internacional.

Estas Estrategia se articulan en los siguientes elementos Marco:



1. Todos los programas, acciones y propuestas del PAH; son regidos por el marco legal Colombiano e Internacional.\*
2. El PAH establece la priorización geográfica basado en un análisis de las necesidades, capacidades y vulnerabilidad de las poblaciones.
3. El PAH coadyuvará a la ejecución de las políticas públicas nacionales, departamentales y locales para el manejo y tratamiento del fenómeno del *Desplazamiento Interno Forzado*.
4. Se promoverán acciones para la difusión y sensibilización sobre el tema del desplazamiento, involucrando tanto a las instancias nacionales como las internacionales.
5. Como forma de viabilizar el PAH se propiciarán puentes entre la acción Bilateral y Multilateral de Cooperación, para asegurar que se maximicen los resultados que se deriven de su ejecución y se optimice el uso de los recursos.
6. EL PAH se constituye en un marco operacional que permite la asignación de recursos nacionales e internacionales complementarios.
7. El PAH abrirá opciones para el financiamiento de actividades enfocadas en soluciones sostenibles por parte del sector privado nacional e internacional.

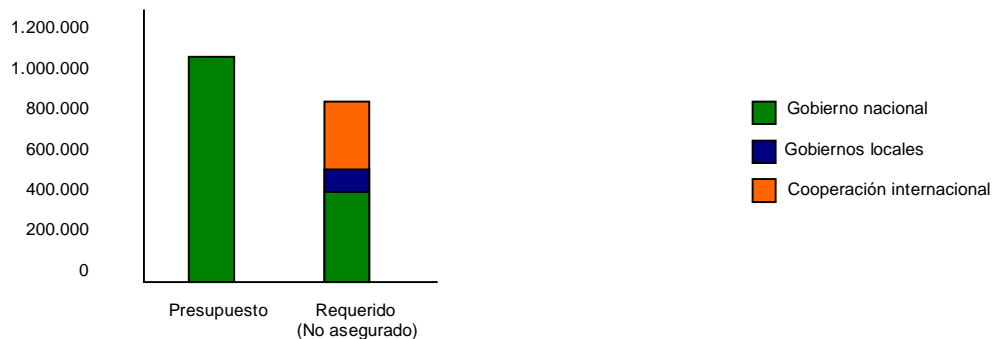
---

\* El Plan Nacional de Desarrollo, la Jurisprudencia; entre otras la Sentencia T-025, las convenciones de Ginebra, la Declaración de Londres, las Recomendaciones para Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2004, la Sesenta Declaración consensuada del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 21 de abril de 2004 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en concordancia con las premisas básicas del documento.

8. Los presupuestos operacionales de las organizaciones gubernamentales, de las ONG`s y de las agencias del SNU, directamente involucradas en la ejecución de los programas, serán parte integrante del PAH.

El Plan de Acción Humanitaria, como instrumento de Cooperación permite identificar no solo la demanda humanitaria a través de los programas integrales sino también la oferta humanitaria frente a la misma. No obstante los esfuerzos realizados y los recursos destinados para atender las necesidades de la población afectada por la violencia, se requiere un mayor apoyo técnico y financiero<sup>56</sup>.

**GRAFICO 6. Recursos para la atención a la Población Internamente Desplazada. Cifras en pesos**



\*Fuente: ACNUR y DNP, cálculos del autor (a).

<sup>56</sup> Estrategias de Cooperación Internacional. [citado 27 de septiembre de 2005]. Available from Internet: <http://www.accionsocial.gov.co/acci/novedades/cartagena/Desplazamiento/Documento/pah.pdf>.

### 3.2 LAS NUEVAS REFORMAS DEL GOBIERNO CON RESPECTO A LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

El Gobierno adelanto una reforma al aparato Estatal, aun inconclusa, que sumada a la escasez de recursos financieros, genero durante el primer año (agosto de 2002 – agosto de 2003) una notable disminución de la actividad de atención a la *Población Internamente Desplazada*, en especial en la provisión de soluciones verdaderas.

Uno de los cambios, en el proceso de definición que podría tener implicaciones importantes en la atención al *Desplazamiento Interno Forzado*, es la eventual fusión de la Red de Solidaridad, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y el Plan Colombia, PC; adelantada en el empalme entre la administración saliente del presidente Doctor; Andes Pastrana y su homologo el Doctor; Álvaro Uribe Vélez.

Con ello se apostó para que se creen condiciones favorables para la canalización de más recursos internacionales hacia la atención de la crisis humanitaria generada por el *Desplazamiento Interno Forzado*. De hecho, se evidencia que esta ocurriendo en dos casos: 1) la contratación de un crédito externo con el Banco Mundial por US \$30 millones de dólares, para el *proyecto de Paz y Desarrollo*, que se inicio en septiembre de 2003; 2) la gestión de la nueva versión del *Plan de Acción Humanitaria, PAH, Fase 2*, que se espera sea presentado conjuntamente por el Gobierno, la sociedad civil y el Sistema de las Naciones Unidas a la comunidad internacional de donantes en el primer semestre de 2005<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Algunos miembros de la comunidad internacional, han manifestado su inquietud ante la eventual desaparición de la ACCI y especialmente a que una eventual fusión, el Plan Colombia llegara a mezclarse con la iniciativas de cooperación que hasta ahora han venido siendo manejadas por dicha agencia, dado que mantienen posiciones claramente distantes o divergentes respecto del mismo.

### 3.2.1 Desembolsos Efectivos de las Fuentes de Cooperación por año.

Respecto a la *Cooperación Internacional*, según datos de la *Agencia Colombiana De Cooperación Internacional* ACCI, en los últimos años\* se han invertido US \$155.8 Millones de dólares y la contrapartida nacional ha sido de US \$36.5 Millones de dólares.

**DONACIONES.** El Área de Gestión de *Donaciones de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República*, tiene como objeto la donación de bienes, alimentos y mercancías provenientes principalmente de los decomisos realizados por la DIAN, con el propósito de beneficiar a la población desplazada, víctimas de la violencia, y en general las entidades Gubernamentales y No Gubernamentales que beneficien directa o indirectamente a la población vulnerable de Colombia.

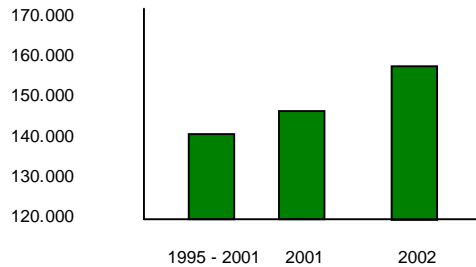
La Misión propende apoyar los procesos comunitarios que desarrolla la RSS y así generar un impacto social importante y relevante en el país.

**3.3 Características generales del desplazamiento.** La grafica a continuación muestra el comportamiento en la inversión pública que para el corte entre 1995 y 2000 fue tan solo de \$ 139.000 millones de pesos suma que equivale a US \$ 51.5 Millones de dólares según tasa promedió de cambio en 2003. Estas cifras reflejan, según ACNUR los niveles de prioridad que el tema tenia para la *Agenda Gubernamental*. Para el 2001, se destinaron a través del SNAIPD, \$146.000 Millones de pesos equivalentes a unos US \$ 54 millones de dólares para 2003, y en el 2002 \$ 162.000 millones de pesos, es decir, US \$ 60 millones de 2003; en total la cifra asciende a \$ 447.000 millones, (US \$ 165.6 Millones de dólares de 2003) en los últimos 7 años en el periodo 1995-2002.

---

\* Nota aclaratoria, el informe de la ACCI no señala con exactitud a que años se refiere. Se teme que se refiere entre 1995 y 2004.

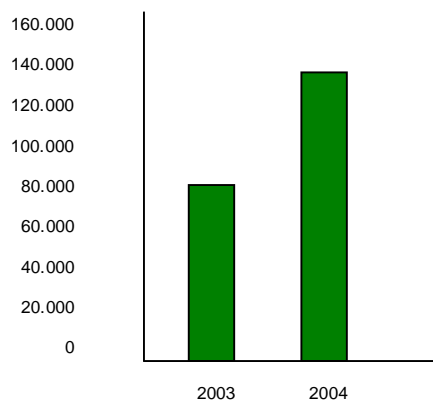
**GRAFICO 7. Inversión pública para la atención al desplazamiento interno forzado. Cifras en millones de pesos**



\*Fuente: ACNUR y DNP

Según un estudio de ACNUR, entre agosto de 2002 y mayo de 2004, a pesar de la crisis fiscal que presenta el Gobierno, se mantiene en el 2003 el presupuesto de la RSS, y en 2004 se incremento a un 59.91% en pesos colombianos. Fue así como en 2003 se asigno a la RSS, un presupuesto de \$ 88.119 millones (US \$ 30.62 Millones de 2003) y presento un incremento de \$ 150.226 millones (equivalente a \$ 140.912 millones en pesos constantes de 2003, y a US \$ 48.97 de 2003).

**GRAFICO 8. Presupuesto Red de Solidaridad Social 2003 – 2004. Cifras en millones de pesos**

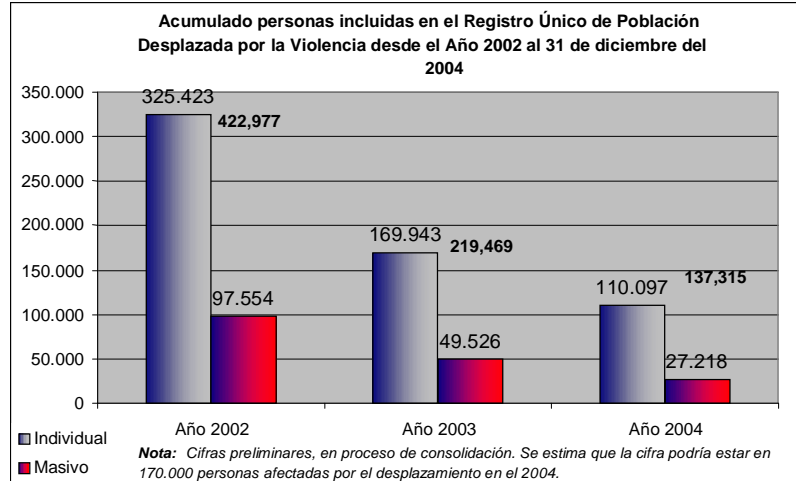


\*Fuente: ACNUR y DNP

En la actualidad en el país existen diferentes mecanismos para establecer la magnitud del desplazamiento forzado: estudios e investigaciones hechas tanto por el Estado Colombiano como por entidades No gubernamentales.

Según el *Registro Único de Población Desplazada* durante los últimos 10 años; se encuentran registradas 1.557.027 personas, quienes son los principales beneficiarios del desarrollo de la *Cooperación Internacional* dentro de la estrategia de Cooperación de Colombia<sup>58</sup>.

### GRAFICO 9. Personas Incluidas en el Registro Único 2002 – 2004



Fuente: CODHES.

El gráfico muestra la dinámica del *Desplazamiento*. Se alcanzaron los más altos niveles de impacto sobre la población civil en el año 2002. Para la época, cerca de 900 municipios de los 1.098 y 20 microregiones tenían la condición de expulsar y recibir población desplazada.

A enero del 2005 el Gobierno Nacional registra una disminución del 48% en el registro de población desplazada durante el 2003 comparado con el 2002, tendencia a la disminución que continuó en el año 2004.

<sup>58</sup> Ley 387 de 1997.

**CUADRO 3. Población desplazada según departamento de expulsión.**  
**Datos disponibles a dic. 31/2000 Departamento de expulsión según**  
**Numero de personas**

Departamento	Número de personas	Porcentaje %
Antioquia	142.095	12.5
Sucre	89.889	7.9
Bogotá	83.421	7.3
Bolívar	79.560	7.0
Valle del Cauca	66.446	5.9
Cesar	59.681	5.3
Córdoba	58.154	5.1
Atlántico	57.383	5.1
Santander	56.891	5.0
TOTAL	693.520	61.1

\*Fuente: CODHES y cálculos del autor (a).

Al analizar la situación desde la geográfica del país, se observa que 8 departamentos constituyen los principales lugares de llegada de 693.520 personas.

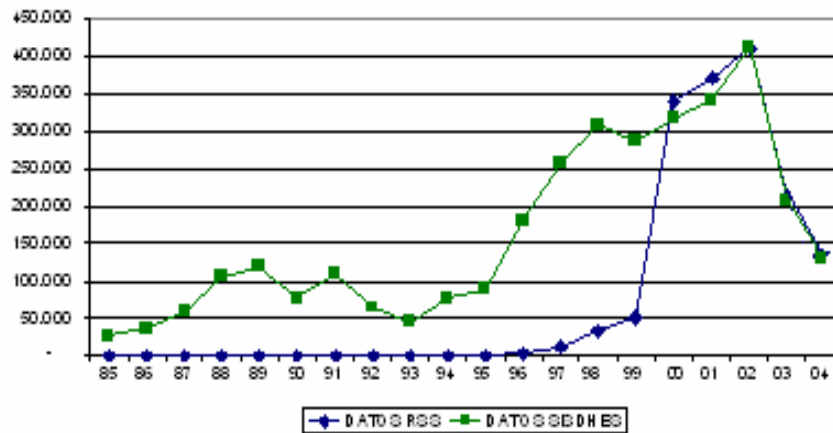
**POLÉMICA DE LAS ESTADÍSTICAS.** Promover la mejora de los sistemas de información sobre el desplazamiento mediante el apoyo de una serie de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con experiencia y/o mandato en la materia; entre ellas: LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, CODHES entre otras. (Debido a que en 2004 se presentó, una vez más, la polémica por la construcción de cifras e indicadores alrededor de la crisis de derechos humanos). Uno de los temas de discusión se refiere a la aproximación cuantitativa y la caracterización socio demográfica de la población desplazada y a la validez de los sistemas de información sobre desplazamiento forzado. Paradójicamente, la RSS valida hoy en su Sistema Único de Registro –SUR-. Por esto las Organizaciones como la Conferencia Episcopal y CODHES, cuentan con sistemas que permiten estimar el número

de personas afectadas por el desplazamiento interno, para lo cual utilizan técnicas y metodologías estadísticas enfocadas a la estimación, diferencia sustancial con el Sistema Único de Registro que opera el Gobierno Nacional que identifica de forma explícita a cada hogar y persona desplazada.

Debido a la diferencia entre los conceptos de estimación y registro, no es posible la comparación directa de las cifras que arroja uno y otro sistema. Por ejemplo: La siguiente grafica muestra el comportamiento de los datos oficiales de la RSS y un estudio independiente de CODHES el cual refleja una tendencia cuestionable a la disminución del desplazamiento durante los últimos años.

Según fuentes oficiales, durante 2003, 219.361 personas se desplazaron en Colombia, de acuerdo con el informe de CODHES, el desplazamiento en este año fue de 207.607 personas; es decir mas de 500 personas se desplazaron diariamente, independientemente de la fuente que se tome, la comparación de los registros de *Desplazamiento Interno Forzado* entre los años 2002 y 2003, que en el 2003 el incremento del desplazamiento fue de un 50% menor que el año anterior. Según la RSS, a octubre de 2004 se han desplazado 109.389 personas, CODHES reporta a junio de 2004, 130.346 personas desplazadas.

**GRAFICO 10. Comparaciones estadísticas de RSS y CODHES**

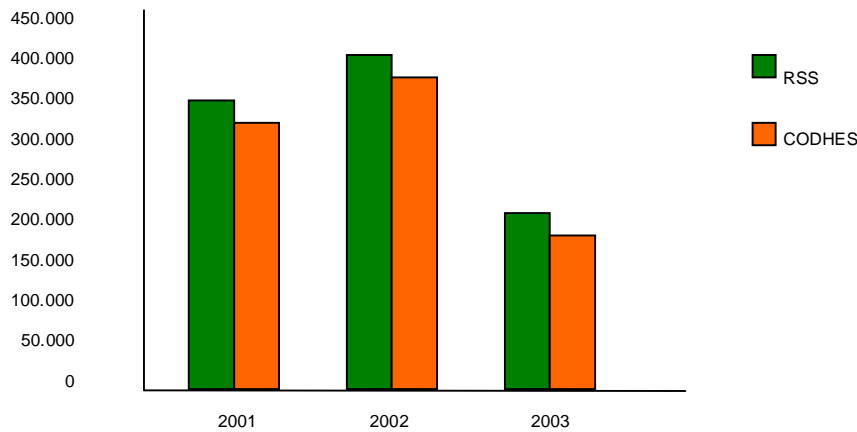


Fuente: RSS y CODHES.



Al presentarse una disminución de los niveles de violencia en el país, el desplazamiento, tiene que indicar una tendencia a disminuir. Dado que es el resultado de la reacción de la población a diferentes manifestaciones de violencia asociadas al conflicto armado. Pero esta disminución es mas el efecto de un cambio en la dinámica misma del conflicto, propiciado por las estrategias del Gobierno, que el resultado de una política de prevención de las causas. Entre el 2001 y 2003, el 51% de las personas que se desplazaron manifestaron hacerlo por amenaza generalizada, el 38% del desplazamiento se explica por la existencia de enfrentamientos armados (25%) y amenazas específicas<sup>59</sup>.

**GRAFICO 11. Tendencias del Desplazamiento 2001 – 2003. Según numero de personas**



\*Fuente: ACNUR

<sup>59</sup> Colombia. Informe Red Solidaridad Social. marzo 2004. citado 18 julio 2005. recuperado de: [www.acci.gov.co](http://www.acci.gov.co).

## 4. LA REGIÓN CARIBE COLOMBIANA

### 4.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

El área total de todo el departamento es de unos 25.957 km<sup>2</sup> aproximadamente, que equivale al 20% del Caribe Colombiano y 2.3% del territorio nacional.

Al norte limita con el Mar Caribe, al sur con el Departamento de Antioquia, al occidente con el Departamento de Sucre y al oriente con los Departamentos de Santander, Atlántico y Magdalena (Ver mapa). Situado al nivel del mar, en su mayoría el territorio es plano, exceptuando la parte montañosa a la altura de la Serranía de San Lucas y los Montes de María en límites con los municipios del El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno. Entre sus principales ríos se destaca el Magdalena, que recorre a los municipios de Cantagallo y Calamar. El río Cauca atraviesa el lado occidental del departamento, recorriendo el sur y centro del departamento hasta su desembocadura en el río Magdalena cercano más exactamente a los municipios de Magangué y Mompos.

#### **Descripción Regional del Departamento**

**Norte de Bolívar:** Del cual hacen parte Cartagena, Arjona, Clemencia, San Cristóbal, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa, Soplaviento, Turbaco, Turbana y Villanueva. Juntos tienen el 56.25% de la población total, equivalente a 1.202.599 habitantes; de los cuales 89.55% vive en las cabeceras y 10.45% en las áreas rurales.<sup>60</sup> Donde predomina la ganadería, las actividades industriales y turísticas en su capital Cartagena y sus alrededores.

---

<sup>60</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. "Participación por ramas de actividad económica. Citado el 25 de septiembre de 2005. recuperado de: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).

**Montes de Maria:** Hacen parte de esta zona los municipios de Arroyohondo, Calamar, Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, Mahates, Maria la Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano. 307.325 habitantes, que equivale al 14.27% de la población total del departamento. De el 51.79% vive en las cabeceras y 48.21% en áreas rurales. Dentro de las actividades económicas que caracterizan a esta zona, se encuentra la agrocomercial y ganadera.<sup>61</sup>

**Depresión Momposina:** hacen parte Barranco de Loba, Cicuco, El Peñón, Hatillo de Loba, Magangué, Margarita, Mompos, Pinillos, San Fernando, San Martín De Loba y Talaigua Nuevo. Cuenta con una población cercana a 679.370 habitantes aproximadamente, que representa el 17.34% del total, de este el 57.68% vive en las áreas rurales y 44.32% en las cabeceras.<sup>62</sup> La ganadería concentra la actividad económica de esta zona.

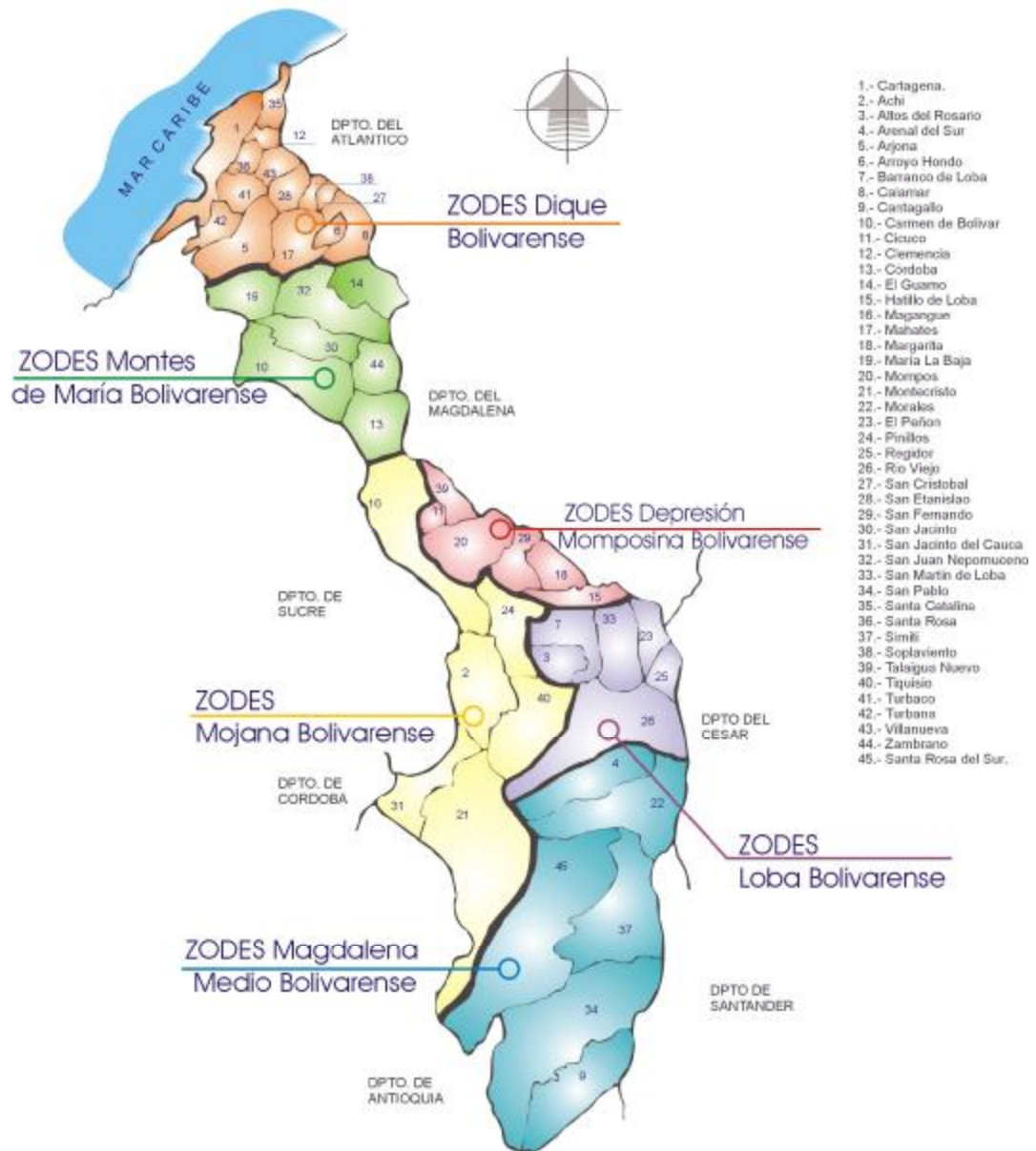
**Sur de Bolívar:** Achí, Altos del Rosario, Arenal, Cantagallo, Montecristo, Morales, Rigidor, Río Viejo, San Jacinto Del Cauca, San Pablo, Santa Rosa Del Sur, Simiti y Tiquisio hacen parte de esta zona. Cuenta con 256.776 habitantes aproximadamente, el 12.01% del total del departamento. El 70.14% vive en las áreas rurales y 29.86% en cabeceras. Predominan las actividades auríferas, producción de coca, y pastoreo de ganado.

---

<sup>61</sup> LOPEZ, José Daniel. Conflicto armado y desplazamiento forzoso en el departamento de Bolívar, 1996 – 2003. Bogotá, enero de 2004, 114. Tesis de grado para optar el título de Politólogo. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias sociales. Departamento de ciencia política.

<sup>62</sup> *Ibíd.*

MAPA N° 1  
ZONAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL  
"ZODES" DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



Nota: este mapa ha sido elaborado a partir de la división política del departamento publicada por la Gobernación de Bolívar en el CD ROM, "Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007. Por el Bolívar que todos Queremos".

**4.1.1 Tendencias: las estadísticas en el departamento de Bolívar.** El departamento de Bolívar lidera las estadísticas nacionales en el año 2000, de familias desplazadas internamente; la Costa Caribe Colombiana en su conjunto tiene el 42.18% de la población víctima en las siguientes proporciones según el departamento<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Desplazamiento Forzoso en el Departamento de Bolívar: Un diagnóstico preliminar, una publicación del Departamento de Investigaciones económicas y sociales DIES Facultad de Ciencias económicas de la Universidad de Cartagena.

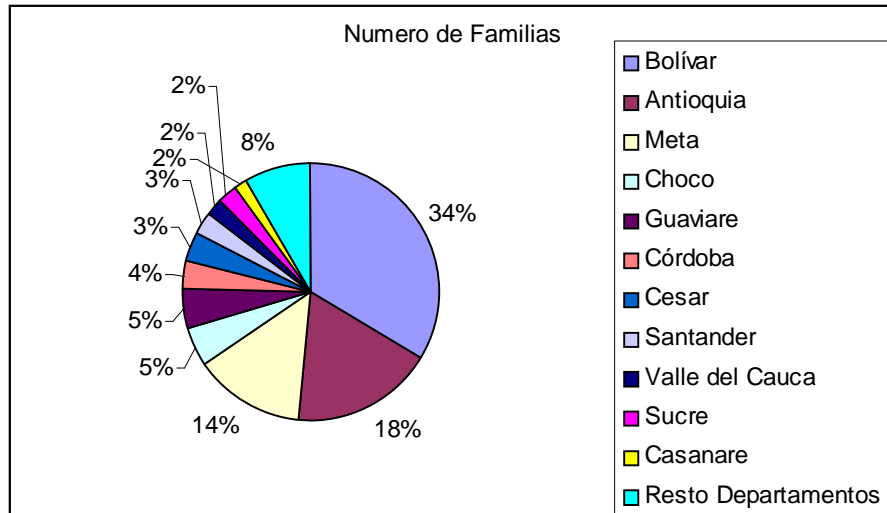
**CUADRO 4. Población desplazada según departamento de expulsión**

Datos disponibles a dic. 31/2000 Departamento de expulsión según familias.

<b>Departamentos</b>	<b>Numero de Familias</b>	<b>Participación (%)</b>
Bolívar	3.128	33.50
Antioquia	1.672	17.90
Meta	1.290	13.80
Choco	487	5.20
Guaviare	451	4.80
Córdoba	352	3.80
Cesar	326	3.50
Santander	249	2.70
Valle del Cauca	226	2.40
Sucre	221	2.40
Casanare	153	1.60
Resto Departamentos	788	8.40
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>9.343</b>	<b>100%</b>

\*Fuente: CODHES. Ver anexo Grafico

**GRAFICO 12. Numero de familias desplazadas a nivel nacional por departamentos**



Fuente: CODHES.

Algunos estudios señalan que existe una relación directa del conflicto interno armado y el desplazamiento en zonas rurales e inversa con las urbanas; como ejemplo en la *Costa Atlántica* señalan el caso del departamento del Atlántico caracterizado por ser un 90% urbano y una proporción mucho menor rural.<sup>64</sup>

Como se ha mencionado en casos anteriormente la evidencia empírica de toda la problemática puede analizarse más claramente en las limitaciones presentes en el departamento de Bolívar.

Dentro de las políticas públicas presentadas dentro del Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007, las mencionadas en cuanto a nuestra investigación son:

**4.1.2 Atención integral para la población desplazada en Bolívar.** El Gobierno Departamental aplicará integralmente la política nacional en esta

<sup>64</sup> Ibíd.

temática coordinada por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Comité Departamental y Municipales de Atención a la Población Desplazada, al apoyo a la asistencia humanitaria integral de emergencia, a las acciones de seguridad alimentaria y de generación de empleo humanitario, y a la preparación y consolidación de los procesos de retorno de población desplazada.

Para fortalecer la capacidad gerencial de respuesta del Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada, el Gobierno departamental desarrollará una alianza estratégica con ACNUR, la RSS, el Observatorio de Desplazados de la Universidad de Cartagena, la cual tiene como objetivo la creación de la Secretaría Técnica del Comité Departamental, la cual tendrá como funciones principales las siguientes: 1) Seguimiento y monitoreo de los compromisos pactados por las entidades, 2) Gestión para la consecución y entrega de recursos a la población desplazada y monitoreo al Plan Único de Población Desplazada, 3) Formulación de proyectos.

Asimismo, la administración Departamental conjuntamente con los demás miembros del Comité, hace un acompañamiento para la creación, formación y consolidación de veinte (20) Comités Municipales de Atención a Población Desplazada, cuyas acciones serán graduales y diferenciadas para efecto de priorizar aquellos municipios con altos índices de expulsión y recepción.

Se tiene previsto que mediante convenio con el Observatorio de Desplazados de la Universidad de Cartagena, se llevará a cabo una estrategia de capacitación a los Comités Municipales, en asocio con ACNUR, RSS, DP, en temas como: Enfoque de derechos, DIH, proyectos productivos, atención Psicosocial, fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional frente a los derechos fundamentales, atención diferencial y enfoque de género en la atención a población desplazada.



La Comisión de Asistencia Humanitaria del Comité Departamental, coordinará con la RSS, la CICR, el ICBF, ACNUR, la Corporación Minuto de Dios y Pastoral Social, la elaboración de un protocolo base para la atención de emergencia en las zonas de mayores niveles de riesgo de desplazamientos masivos en los municipios de Magangué, Tiquisio, El Carmen de Bolívar, San Jacinto y San Juan Nepomuceno.

También se ha impulsado, la creación del Sistema de Información para la Prevención de *Desplazamientos Masivos*, como soporte en los municipios de las Zonas de los Montes de María, Magdalena Medio y Dique Bolivarense por ser las zonas mas afectadas por este flagelo.

Además de una alianza estratégica con la participación de entidades como PMA, RSS, ICBF, CICR, Corporación Minuto de Dios, Entes Territoriales, Red Ecueménica de la Iglesia y otros, con el objetivo de establecer proyectos que proporcionen la seguridad alimentaría de los desplazados durante el desplazamiento y propicien el rescate de la vocación de agentes económicos de los desplazados. EL papel del departamento, será el de la coordinación, desde la identificación, hasta el seguimiento, desarrollo y evaluación de las acciones implementadas.

La ejecución será fruto de los convenios o acuerdos que se establezcan entre los entes territoriales, las instituciones y las ONG's. Como áreas prioritarias en donde se localizan las poblaciones objeto de esta acción, se tendrán el Distrito de Cartagena y los municipios de Villanueva, San Estanislao de Kotska, Turbaco, Marialabaja, Magangué, El Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno, Arenal, Montecristo, Tiquisio y Rioviejo.

En la etapa de estabilización el Gobierno Departamental desarrollara en asocio con Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de Población Desplazada, Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación

Internacional, una estrategia de ampliación de la cobertura y calidad de los derechos a la educación, salud, vivienda, empleo para la población desplazada.

El Gobierno Departamental en cumplimiento del marco internacional y nacional de protección de derechos de la población desplazada adelantara acciones que garanticen el cumplimiento efectivo de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad en cada iniciativa de retorno: apoyo la consolidación de los procesos de retorno de la población desplazada iniciados en el año 2000, como son: El Salado, San José de Peñón, La Sierra, Zipacoa y La Bonga; igualmente el retorno de la poblaciones de Las Palmas (San Jacinto) y de las poblaciones de la zona baja del Carmen de Bolívar y del Municipio de Zambrano<sup>65</sup>.

**CUADRO No. 5 Sistematización de la priorización de mesas de trabajo temáticas en Bolívar**

<b>PROTECCION</b>	<b>RESTABLECI MIENTO</b>	<b>ASISTENCIA HUMANITARIA</b>	<b>GESTIÓN SOCIAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar canales de comunicación para fortalecer las alertas tempranas.</li> <li>• Fortalecer los comités de atención integral a la Población Internamente Desplazada y vulnerable</li> <li>• Fortalecimiento de las condiciones de arraigo: RESA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retorno: garantizar la seguridad física y alimentaría, brindar atención Psicosocial, capacitación previa a las comunidades en actividades económicas y productivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisos de las autoridades locales en la atención humanitaria de emergencia.</li> <li>• Creación y fortalecimiento de UAO.</li> </ul>	

Fuente: RSS, (CD ROM), Estrategias para la Cooperación Internacional.

<sup>65</sup> Gobernación de Bolívar [CD-ROM]: Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007.

## 4.2 LA REALIDAD DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

El Desplazamiento Interno Forzado, es causado por las mismas circunstancias analizadas caracterizadas en el territorio Colombiano; variables de orden económico, político, social, y cultural; que obedece como consecuencia del conflicto armado que vive esta zona en particular y los actores armados que confluyen allí<sup>66</sup>.

Bolívar es uno de los departamentos del país, mas golpeados por el fenómeno del conflicto armado que ha azotado a nuestra nación por mas de 50 años, situación esta que se ha venido agravando con su expansión a nuevas áreas del departamento y a su agudización en aquellos en donde su dominio está en disputa con alguno de los actores armados ilegales. o por el predominio de uno de ellos imponiendo la extorsión y el terror como medio para lograr sus propósitos, a la vez que fundamentan su poder económico en los negocios ilícitos, como el problema de las drogas; repercutiendo todo ello en el desarrollo humano y social de nuestras poblaciones y en la peor crisis humanitaria que ha vivido Colombia y en especial Bolívar, como lo es el desplazamiento forzado<sup>67</sup>.

---

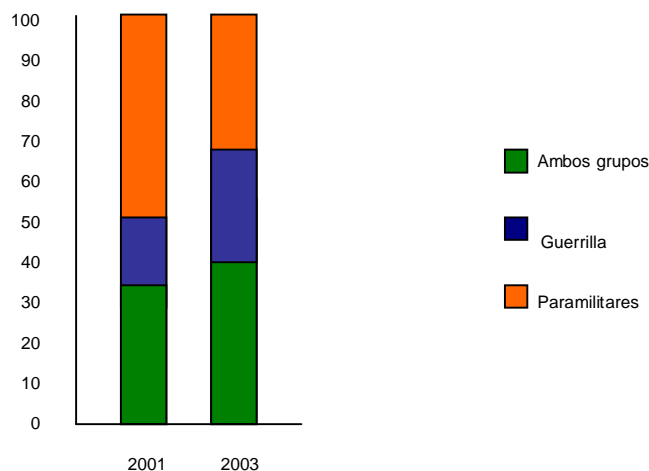
<sup>66</sup> Desplazamiento Forzoso en el Departamento de Bolívar: Un diagnostico preliminar, una publicación del Departamento de Investigaciones económicas y sociales DIES Facultad de Ciencias económicas de la Universidad de Cartagena.

<sup>67</sup> AREA ESTRATEGICA. LA SEGURIDAD QUE TODOS QUEREMOS. "Por el BOLIVAR que todos queremos". [citado 15 julio de 2005]. Available from Internet: [www.bolivar.gov.co](http://www.bolivar.gov.co).

**4.2.1 Un Diagnóstico del Conflicto Armado en Bolívar.** Presenta una dinámica particular por los altos índices de violencia que registra, las condiciones de pobreza en que viven gran parte de nuestros habitantes, la historia y desarrollo de los grupos subversivos ELN, FARC, que están íntimamente ligados a Bolívar. La influencia que desde su fundación en 1965 ejerció el ELN en el Sur de Bolívar disminuyó a mediados de la década de los años 80's con la presencia de las FARC y en la segunda mitad de los 90's con la llegada de los primeros grupos de las autodefensas ilegales.

La variación de las responsabilidades por el desplazamiento entre el año 2001 y 2003 han variado, en el año 2001 el mayor responsable era el paramilitarismo (48.2%) a la guerrilla se la señalaba como responsable en el 12% de los casos, y el efecto combinado de ambos grupos, se le asignaba la responsabilidad en el 37% de ellos. Para finales de 2003, la composición de responsabilidades indica que el accionar de guerrillas y paramilitares causo el 42% de los desplazamientos internos forzados en el país; el paramilitarismo fue responsable del 32.7% de los casos (15% menos que en el 2001) y la guerrilla del 22% (8% mas que en el 2001).

**GRAFICO 13. Variación de Responsabilidades por Desplazamiento para los años 2001 y 2003**



\*Fuente: ACNUR

El ELN hace presencia en la Serranía de San Lucas con los frentes José Solano Sepúlveda, Camilo Torres, Alfredo Gómez Quiñones y Héroes y Mártires de Santa Rosa. Las FARC concentran sus acciones en el Valle del Río Cimitarra en jurisdicción de los Municipios de San Pablo, Cantagallo y Yondo (Antioquia) a través de los frentes 24 en un comienzo y 37 posteriormente. A partir de 1998, luego de una ruptura con el frente Alfredo Gómez Quiñonez aparece el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), en la región del bajo Cauca (Montecristo y Achí). Estos grupos armados ilegales ejercieron dominio casi por tres décadas en la región y en su afán de dominio sobre la población, usufructuaron la explotación de rentas provenientes de la extracción del oro, petróleo y más recientemente el cultivo de coca.

A mediados de los 80's se produce el desdoblamiento de los frentes de las FARC en el Sur y esta organización hace su aparición en los montes de María a través del frente 37, proceso similar acontece con el ELN y últimamente con el ERP, que también expandieron su accionar a esta región de los Departamentos de Bolívar y Sucre.

En esta dinámica de crecimiento de los actores armados en Bolívar a finales de la década de los 90's (1997), entran en escena los grupos de justicia privada, grupo de autodefensas ilegales, primeramente en el Sur de Bolívar y más tarde en el centro del Departamento (Montes de María).

El conflicto armado en el territorio bolivarenses cobra intensidad con los enfrentamientos directos entre grupos guerrilleros y autodefensas ilegales, especialmente a partir de 1998, 1999 y 2000, cuando estos últimos pretendieron desalojar al ELN de su retaguardia histórica, la Serranía de San Lucas, especialmente del área que conforma el municipio de Simití, San Pablo y Santa Rosa del Sur, logrando cada día más, un predominio en el territorio, especialmente en el manejo de las riquezas auríferas, los cultivos ilícitos y el narcotráfico. Igual ocurre con los Montes de María que se convirtieron en escenario de guerra debido a la disputa que libran por el control del territorio y

de sus ventajas asociadas a la lógica de la guerra, tanto las AUC, como la guerrilla, por su importancia como corredor vital y estratégico, para la movilización de estas organizaciones en la Costa Caribe y para el tráfico de armas y drogas ilícitas.

Sin embargo, cada día es más notoria la presencia de los grupos armados ilegales en todo el territorio departamental, incluyendo los principales centros urbanos, en donde a través de la extorsión, el secuestro, muertes selectivas, cumplen el doble propósito de financiar sus actividades y obtener el control de nuevos territorios, que anteriormente solo se circunscribía a las áreas rurales.

Los efectos negativos del fenómeno sobre nuestra sociedad, tanto en forma directa como indirecta, ya que han resultando afectados en forma más rigurosa aquellos sectores que dependen en mayor medida de la Política Social del Estado.

Es evidente el costo que esta situación ha traído para la población de Bolívar, reflejado en el abandono de la dinámica del desarrollo del departamento, a causa del abandono de las actividades productivas y comerciales en la provincia bolivarenses, reduciendo ostensiblemente en la última década su área cultivada y el hato ganadero, como consecuencia del éxodo del capital privado, desvío de las regalías (del oro en el sur de Bolívar) y reducción de los ingresos propios (especialmente el impuesto predial) en los municipios, limitando esto último la capacidad de los entes locales para financiar su desarrollo.

Sin embargo, la consecuencia más crítica de esta problemática, está en el desplazamiento forzado de civiles, constituidos fundamentalmente por familias campesinas, que son el soporte de la mano de obra de las actividades agropecuarias y de nuestra seguridad alimentaria, como productores directos de sus propios alimentos y de excedentes que abastecen los mercados locales y urbanos de nuestras ciudades.

Los Montes de María conforman una región natural ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre integrada por municipios\* de ambos departamentos, la cual posee condiciones naturales, sociales y culturales que además de padecer problemas estructurales, también ofrece posibilidades de desarrollo material y humano. En extensión es un territorio de 6.466 km<sup>2</sup>, de los cuales 3.789 km<sup>2</sup> están en Bolívar y 2.67 km<sup>2</sup> en Sucre; la población total de los Montes de María es de 422.434 habitantes: 256.036 en la jurisdicción de Bolívar y 166.398 en la de Sucre.

Sin embargo, “Durante la última década (años 90), en la región de Montes de María se percibe una pérdida sustancial de las condiciones generales de calidad de vida como consecuencia de la violencia y el conflicto armado en su territorio, la inclemencia del modelo económico neoliberal con el sector agropecuario, factores climáticos adversos, la recesión económica nacional, el desacertado manejo financiero de los recursos públicos en los entes territoriales, una comunidad amorfa y unos cuadros políticos tradicionales sin liderazgo y capacidad de cambio, lo cual a traído consigo la pérdida de los valores y la dignidad humana y una gran pobreza social y económica”<sup>68</sup>, situación esta, que no se ha transformado sustancialmente hasta la fecha, por lo cual el territorio de los Montes de María viene produciendo el mayor número de población desplazada de las zonas rurales hacia las cabeceras y los centros regionales importantes, como son Cartagena, Sincelejo y Barranquilla, convirtiéndola en una zona deprimida y en conflicto.

La presencia de la guerrilla en el Magdalena Medio, surge con el nacimiento del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los años 60's, y posteriormente con la

---

\* Los Montes de María están integrados por 15 municipios: 7 del departamento de Bolívar (Carmen de Bolívar, Maríalabaja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano) y 8 del departamento de Sucre (Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolú Viejo).

<sup>68</sup> Gobernaciones de Bolívar y Sucre: [CD-ROM]. Plan Integral de Desarrollo Humano Sostenible de la Región de los Montes de María, 2001, Cartagena. pp.14.

expansión de la FARC al sur de Bolívar en los años 80's. Estas dos agrupaciones, especialmente la primera, impusieron su dominio territorial, hasta cuando a mediados de la década de los 90's, comienzan a actuar en varios municipios de esta región grupos de autodefensas ilegales, que entraron a disputarse el territorio con la guerrilla y a establecer sus vínculos con el negocio del narcotráfico, situación que coloca a esta región como zona de conflicto e incide primordialmente en su situación de zona deprimida.

Ante esta situación y como estrategia para incidir en la solución de esta problemática, nace el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - PDPMM, el cual involucra a ocho municipios del Departamento de Bolívar (Cantagallo, San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur, Morales, Arenal, Río Viejo y Regidor) y otros de los departamentos de Santander, Cesar y Antioquia, como una iniciativa de la sociedad civil en cabeza de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, que viene desarrollándose desde hace varios años con el apoyo del Gobierno Nacional, el Banco Mundial (que ya ha financiado dos fases), y la Unión Europea (que está financiando un Laboratorio de Paz 2002 –2010), logrando resultados que han sido evaluados como altamente satisfactorios por parte del Banco Mundial y el Gobierno Colombiano<sup>69</sup>. Sin embargo este es un programa que ha estado débilmente articulado al gobierno departamental y a los gobiernos municipales, como consecuencia de la poca participación de estos entes, en la construcción del mismo y posteriormente en su ejecución.

Los costos humanos, sociales y económicos que esta problemática ha traído para ambas regiones, han significado un retroceso en la senda del desarrollo de estos territorios, traduciéndose en un empobrecimiento de las mismas. Para el gobierno departamental de Bolívar, es claro que esta situación, reclama en los Montes de María y en el Magdalena Medio, una intervención del estado

---

<sup>69</sup> Colombia. Documento CONPES 3278 de marzo 15 de 2004., Autorización a la Nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de US\$ 30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación del Programa "Paz y Desarrollo". pp. 9.



colombiano en su conjunto, con la participación de la sociedad civil y del sector privado, mediante una dinámica que genere, al tiempo, un proceso de participación ciudadana y una apertura de los entes territoriales con sede o presencia en los Montes de María y en el Magdalena Medio, que propicie construcción de confianza, fortalecimiento institucional, legitimidad de lo público y desarrollo sostenible<sup>70</sup>.

Su capital Cartagena por tanto es una de las ciudades que repunta con un gran porcentaje de la población que llega como efecto de los desplazamientos, por ser una ciudad atractiva para encontrar varias cualidades como la protección, la confianza y la seguridad. Un boletín de CODHES publicado en 2002<sup>71</sup>, señala que es una de las ciudades mas afectadas por el fenómeno de desplazamiento intraurbano en compañía de Medellín\*, Cali\*, Barrancabermeja\*, Bogotá\*, Cúcuta\* y Bucaramanga\* .

En la ciudad las comunidades de las personas internamente desplazadas se ubican concretamente en el barrio Nelson Mándela y en los asentamientos de la Ciénaga de la Virgen<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> [citado 17 de julio 2005]. Available from Internet: [www.bolivar.gov.co](http://www.bolivar.gov.co).

<sup>71</sup> Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento BOLETÍN Bogotá No. 43, Nov de 2002. 25 de agosto 2005. recuperado de [www.codhes.gov.co](http://www.codhes.gov.co)

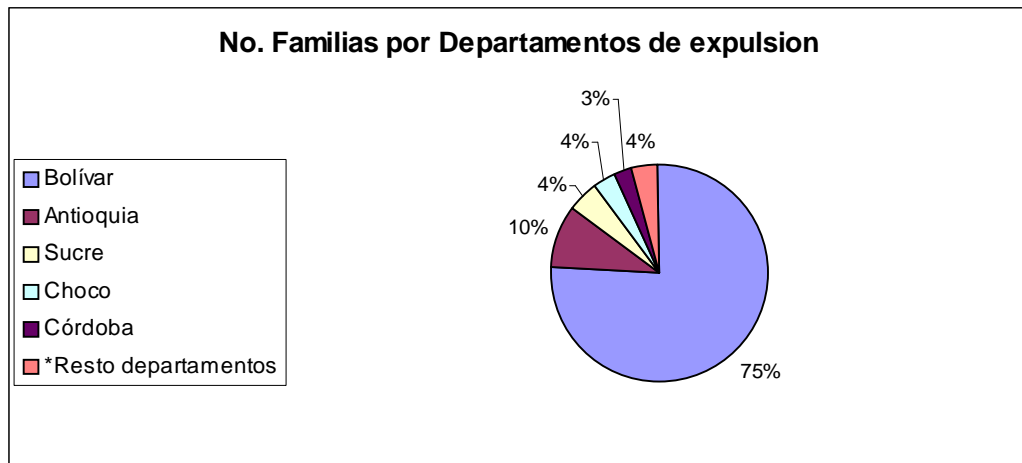
\* No hay un registro específico de este tipo de situación en periodos previos al del análisis, los cuales abarcan desde finales de la década del noventa hasta principios de 2003. Desplazamiento Intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades, publicación de ACNUR y la Defensoría del pueblo, Bogota, septiembre de 2004.

<sup>72</sup> Informe sobre Colombia del representante del secretario general de las naciones unidas sobre los desplazados internos presentado a la comisión de derechos humanos en enero de 2000, de conformidad con la resolución 1999/47 de la comisión; 56 periodo de sesiones, tema 14 c) del programa provisional Grupos e individuos específicos: éxodos en masa y personas desplazadas. Adición. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia E/CN.4/2000/83/Add.I,II. En: enero de 2000, español. Original: ingles.

**CUADRO 6. Familias desplazadas ubicadas en Cartagena según departamento de expulsión. 1996 – 2000**

Dpto. de expulsión	No. Familias	No. Personas	Participación
Bolívar	6.204	32.021	75,55
Antioquia	803	3.658	9,8
Sucre	353	1.577	4,3
Choco	305	1.496	3,7
Córdoba	237	1.074	2,9
*Resto departamentos	310	1534	3,75
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>8.212</b>	<b>41.360</b>	<b>100%</b>

**GRAFICO 14. Porcentaje de Familias por Departamentos de Expulsión**

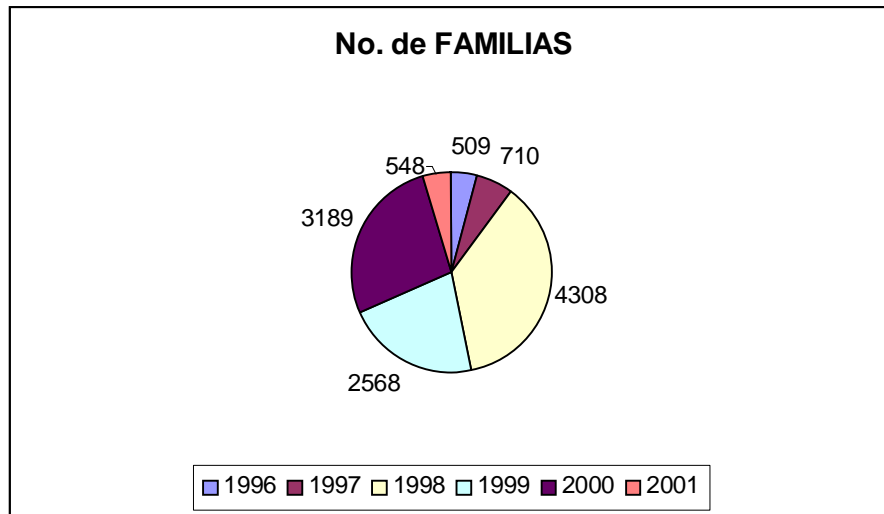


Fuente: Desplazamiento Forzoso en el Departamento de Bolívar: Un diagnóstico preliminar, una publicación del Departamento de Investigaciones económicas y sociales DIES Facultad de Ciencias económicas de la Universidad de Cartagena 2001. Tabla elaboración del autor (a) datos de fuente.

**CUADRO 7. Movilidad humana del Departamento de Bolívar por Municipios receptores totales. 1996 – 2001**

AÑOS	FAMILIAS
1996	509
1997	710
1998	4308
1999	2568
2000	3189
2001	548

**GRAFICO 15. Números de familias movilizadas en el Departamento de Bolívar**



\*Fuente: Estadísticas oficiales Gobernación de Bolívar, Oficina de Desplazados

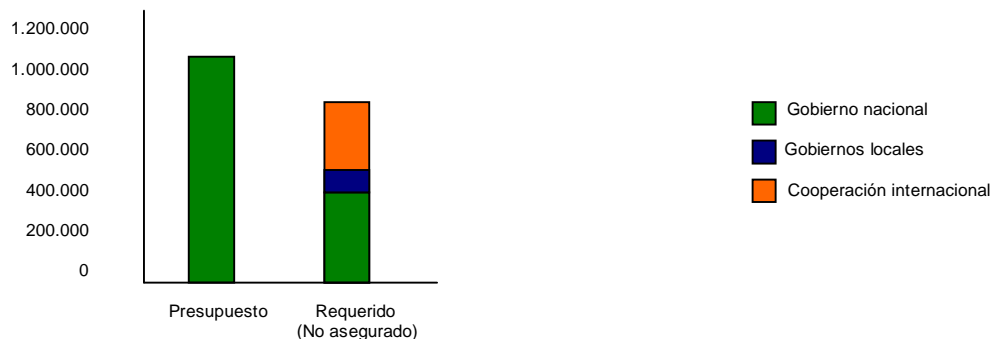
Los datos arrojados por la encuesta Nelson Mándela 2000, señala: 1. que la población procede de mas de 17 departamentos y 207 municipios diferentes 2. las principales causas del desplazamiento de las personas son: amenazas, secuestros, masacres, asesinatos, entre otras. 3. las actividades económicas en las que generalmente se ocupaban la población desplazada pasaron del

sector primario, entre ellas actividades agropecuarias como la agricultura, ganadería, minería, pesca, caza artesanal; al sector terciario de la economía y propias de prácticas muy urbanas; ellas son carpintería, zapatería, economía subterránea y demás oficios informales.

#### 4.3. PRESENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLÍVAR.

Se evidencia la presencia de las Organizaciones No Gubernamentales ONG's nacionales e internacionales en terreno; un primer diagnostico (ver grafico anexo), muestra la tarea de coordinación de las autoridades colombianas, encargadas de cooperación internacional. El presupuesto asignado para el problema por parte del gobierno fue de solo 1 billón de pesos para el año 2003, al mismo tiempo se intentaba buscar financiación del exterior haciendo extensiva su llamado con el requerimiento de otra billón de pesos para cubrir el total de las necesidades que era necesario en ese momento para subsanar la situación.

**GRAFICO 16. Recursos para la atención a la Población Internamente Desplazada en Colombia**



\* Fuente: los datos fueron facilitados por ACNUR – Bogota.

A partir de ese primer llamado y hasta la fecha, se hicieron presentes los siguientes gobiernos, aportando casi cuatro veces de lo que el Gobierno Nacional destina en su presupuesto para la inversión de los proyectos que apoyen la mejora de la situación de los desplazados.

En el departamento de Bolívar se invirtieron mas de US \$ 76.139.556 millones de Dólares, de ese total se invirtieron en Cartagena casi la mitad correspondiente a US \$ 35, 107,317, equivalente a un 46.2%.

**CUADRO 8. Inversión total por fuente en el Departamento de Bolívar**

**FUENTE**

UNFPA	COMISIÓN DE LA UNIÓN
SUIZA	EUROPEA
BID FOMIN	ALEMANIA
BM	ITALIA
ESPAÑA	

	<b>APORTE NACIONAL</b>	<b>APORTE INTERNACIONAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>TOTALES</b>	17,015,476	67,475,023	76,139,556

\*Fuentes: Datos proporcionados por la ACCI, la tabla fue elaborada por el autor (a), actualizados hasta el 10 de agosto de 2005.

**CUADRO 9. Inversión total por fuente en Cartagena. Cifras en Millones de Dólares.**

**Fuentes y Países Donantes**

ALEMANIA	PNUD –UNDP
BID FOMIN	SUECIA
BID	COMISION DE LA UNION
BM	EUROPEA
CANADA	UNFPA
ESPAÑA	USAID
ITALIA	BÉLGICA
JAPON	SUIZA
JICA	UNODC
PMA	OPS-OMS

	<b>APORTE NACIONAL</b>	<b>APORTE INTERNACIONAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>TOTALES</b>	11,022,661	29,785,803	35,107,317

FUENTE: \*Datos proporcionados por la ACCI, la tabla fue elaborada por el autor (a), actualizados hasta el 10 de agosto de 2005.

### **Proyectos en Desarrollo**

En la actualidad, en el Departamento de Bolívar, en especial sus municipios antes mencionados, son escenarios de la presencia de cientos de ONG's, y los gobiernos donantes en el desarrollo de sus proyectos<sup>73</sup>. En el departamento se están desarrollando, unos cientos de proyectos dentro de ellos, los más importantes son:

- ü Atención a niños excombatientes
- ü Familias guardabosques
- ü Fortalecimiento en el tejido social para las comunidades

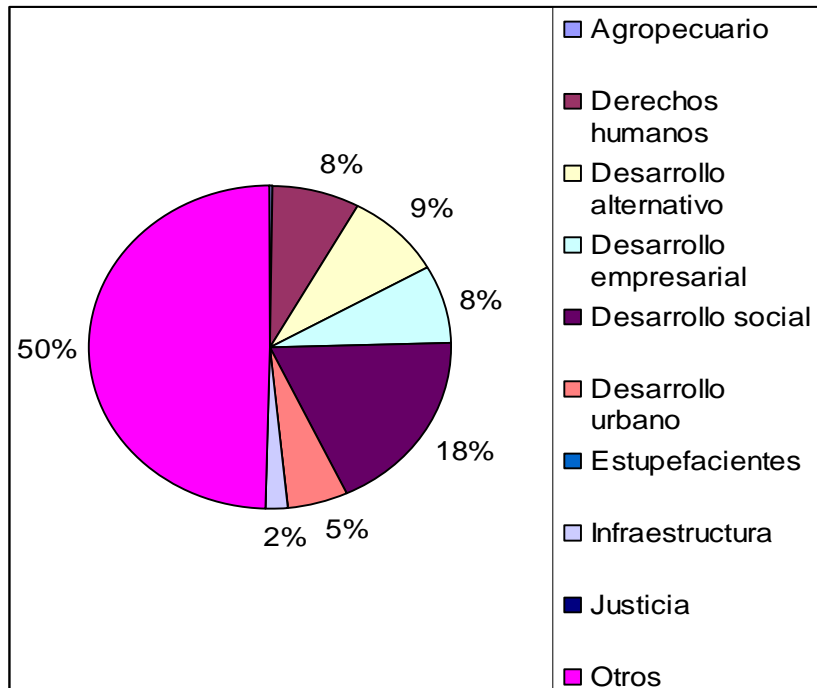
<sup>73</sup> La siguiente información, fue facilitada por la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, pero fue organizada y orientada por la autora de este documento, principalmente en el esfuerzo de ubicar los proyectos que se desarrollan en la actualidad en Bolívar y sus municipios. Es de atención especial mencionar que USAID, es la agencia de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos, que hace presencia principalmente en esta zona, financiando los proyectos.

- ü Atención a la población desplazada en Cartagena
- ü Desarrollo de las comunidades en situación de desplazamiento
- ü Fortalecimiento en la defensa de los derechos de las comunidades
- ü Asociación de afrocolombianos desplazados
- ü Producción y procesamiento de maracayá en la costa atlántica
- ü Centro comunitario Nelson mándela
- ü Implementación de un proyecto de cultivo de ñame
- ü Generación de empleos directos e ingresos a partir de la cooperativa de aseo y reciclaje del barrio el pozón
- ü Formación juvenil para el desarrollo competitivo, para mejorar las condiciones de empleabilidad de más de 300 jóvenes entre 18 y 24 años
- ü Oportunidad laboral para población en situación de desplazamiento: brinda oportunidades de inserción laboral y social.
- ü AMPLIACIÓN DEL MODELO AGROFORESTAL Proyecto cacao fríjol.
- ü Capacitación a promotores de convivencia
- ü Fondo de infraestructura social
- ü Rehabilitación de personas lesionadas durante el conflicto
- ü Estudio desarrollo cultivos alternativos sur de Bolívar
- ü Atención Humanitaria a Población Desplazada
- ü Fortalecimiento de la dimensión poblacional en las variables sociodemográficas
- ü Sistema de información sobre pequeño, micro y mediana empresa.
- ü Proyecto agroindustrial de palma de aceite en símiti
- ü Laboratorios de paz en el magdalena medio
- ü Comercializadora para microempresarios
- ü Programa de desarrollo sostenible para la región
- ü Alianza productiva para la paz
- ü Adecuación granja agropecuaria

De los anteriores proyectos, el 50% hace parte a otros áreas, no definidas, por la agencia colombiana de cooperación internacional en su mapa didáctico de la cooperación, un 18% destinado al desarrollo del área de desarrollo social, un

9% al desarrollo alternativo, un 8% al desarrollo empresarial y derechos humanos, un 5% al desarrollo urbano y por ultimo un 2% destinado a la infraestructura.

**GRAFICO 17. Distribución de los recursos inversión total por área en Bolívar**



Fuente: aporte del autor (a) de esta investigación.



## 5. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones a que se ha llegado con la investigación son las que se explican a continuación:

### **En cuanto al enfoque de la política**

- Desde 1997, los avances producidos en prevención, protección y atención del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado en Colombia en materia de política pública se ha aumentado de forma concreta; ya que el Estado ha reconocido de manera progresiva como la principal problemática humanitaria del país.
- Existen en la actualidad un conjunto de normas que legislan y protegen los derechos vulnerados a los ciudadanos colombianos víctimas del desplazamiento.
- Desafortunadamente, aun existen grandes retos que debe enfrentar el Estado y la sociedad en su conjunto, para lograr una respuesta estructural y eficaz que permita a las personas internamente desplazadas, la protección y el disfrute efectivo de sus derechos.
- Por tanto la política pública debe ser un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado. La obligación del Estado es prevenir la aparición de las causas que pueden dar origen al desplazamiento; sus principales obligaciones son:
  1. Proteger a las personas internamente desplazadas;
  2. Atenderlas integralmente;
  3. Restablecer sus derechos, lo cual incluye acciones encaminadas a la sanción del delito y a la reparación integral de los daños.
- Una de las más importantes conclusiones y avances que se derivan del conjunto de la jurisprudencia constitucional, es la necesidad de asumir la realización de los derechos como el sentido y el fin de la política estatal.

- Es necesario buscar un equilibrio entre la eficacia en la aplicación de las normas y la funcionalidad institucional; la violación de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas en Colombia y la vulnerabilidad en que estas se encuentran coloca un desequilibrio entre el marco normativo vigente para la prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por conflicto armado y la efectividad del estado para lograr convertirlo en una materialización de los derechos.
- Lograr que la política pública, entendida como el conjunto de respuestas institucionales sea de manera integral, sin afectar el principio de coherencia.
- El principio de coherencia esta dado por: 1. la correspondencia entre lo propuesto por las políticas públicas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a las Sentencias de la Corte Constitucional; 2. La no contradicción entre las diferentes respuestas institucionales; 3. la articulación necesaria para alcanzar soluciones duraderas, objetivo esencial de la política.
- El componente de reparación de los daños causados no ha sido objeto de sanción por parte de las medidas adoptados por el Estado, a pesar de ser explícito en el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 387 de 1997.

### **En cuanto a la soluciones del problema**

- Las expectativas están centradas en la ampliación del mandato por parte del ACNUR, la cual ofrecería una mayor protección a los desplazados, contribuyendo a una mayor justicia y equidad universal, esta decisión será la ayuda para el beneficio de los afectados por el desplazamiento forzoso.
- Pero el trabajo de ACNUR en Colombia estipulado así por las partes, es puramente burocrático en sentido de que está limitado a asesorar y a enseñar a las agencias del gobierno colombiano a hacer lo que la agencia hace y hace bien, pero sin hacer lo que es esencial para ella: dar protección y asistencia material al refugiado, pues no lo hay como tal sino como desplazado interno.
- Lo anterior puede obedecer a dos razones: la primera y es muy clara, el gobierno de Colombia solamente solicitó asesoría, y así se expresó en el

memorando de intención de las partes suscrito en 1998, por una parte; y por otra, debido la estrechez del mandato del ACNUR en casos de desplazados, cosa que deriva de la protección, automáticamente a la asistencia material, pues su presupuesto no se puede calcular por fuera del mandato.

- El problema es obvio: el desplazado interno, no solamente de Colombia, sino en el mundo entero, salvo en casos de excepción establecidos por la solicitud expresa del Secretario general de la ONU, no cuenta con ACNUR, así, técnicamente, sea un refugiado, y por naturaleza un humano, cosa que no tiene discusión, pero que sí demanda reformulación del convenio sobre refugiados, a cuya nueva versión debe incorporarse mucho de lo aprendido y desarrollado por ACNUR en 50 años de trabajo, por su puesto, sin que ésta pierda la generalidad con la que abarca los problemas.

- El problema jurídico de cobertura se subsanaría redefiniendo la figura del refugiado como toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre dentro o fuera del país de su nacionalidad o de su lugar habitual de residencia y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que este no pueda brindarle la protección o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

### **La respuesta Estatal**

- No se ha logrado garantizar en forma integral el restablecimiento y la reparación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de la población internamente desplazada, mediante una respuesta que atiende de manera articulada las distintas dimensiones de los derechos que han sido violados y vulnerados por el desplazamiento.
- En la respuesta del Estado, el creciente compromiso de las ONG´s logra articularse totalmente, en el país.

- Las acciones continúan en la capacidad de las Red de Solidaridad Social. El sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, no ha conseguido articular entre si las dimensiones sectoriales de la política y a estas los niveles nacional y territorial; la sociedad no refleja un compromiso fuerte que necesita la grave situación humanitaria que enfrenta la población internamente afectada.
- No se han alcanzado los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, mencionados en la ley 387 de 1997.

### **Cooperación Internacional**

- Una de las razones por las cuales existe aun limitaciones para el mandato de ACNUR en Colombia, o de esa presencia limitada es que la disposición del Gobierno a recurrir a la participación internacional podría poner en entredicho las obligaciones del Estado para con la población desplazada. De hecho, varias autoridades, a distintos niveles, al preguntárseles lo que había que hacer, trataban con frecuencia de hacer recaer la responsabilidad principal en la comunidad internacional. Hay que establecer un equilibrio entre el papel de la comunidad internacional, que reviste importancia fundamental, y la necesidad de velar por que el Estado Colombiano no haga recaer en la comunidad internacional las responsabilidades que le incumben y que esta en condiciones de cumplir.

### **Estabilización socioeconómica**

Durante la investigación se observan reparos específicos a los diferentes componentes de la estabilización socioeconómica, que merecen ser analizados más a fondo. A continuación menciona algunos:

- La provisión de los medios y las condiciones necesarias para la estabilización socioeconómica entre los cuales se encuentra el acceso a la tierra, al empleo en condiciones dignas y la generación de ingresos,

ha sido uno de los aspectos más débiles de la respuesta del Estado durante el periodo analizado.

- El cumplimiento de los tres objetivos principales de la política de estabilización socioeconómica de la población Internamente Desplazada previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 en el gobierno del Dr. Álvaro Uribe Vélez “Hacia un Estado Comunitario”, como son el acceso a tierras, micro crédito y capacitación productiva, no se han logrado resultados significativos.
- El enfoque de la política se ha enfatizado en la opción de generación de ingresos por cuenta propia que en la vinculación del mercado laboral, particularmente en emprendimientos productivos rurales, en un contexto en que no existen las condiciones para el retorno voluntario, seguro, y digno, pero persiste un inconveniente y es que según las estadísticas mas de la mitad de la población desplazada esta localizada en grandes ciudades.
- No han causado impacto las iniciativas en cuanto a la asignación de tierras, cobertura e impacto y están focalizados en experiencias piloto de pequeña escala. Entre 1996 y 2004 se han adquirido 25.838 hectáreas para beneficiar a 1.740 familias desplazadas, con un costo de \$ 37.286 millones; sin embargo, el gobierno estimaba en mayo de 2004 que existen 42.124 hogares desplazados no atendidos.
- El alcance de la ayuda que antes prestaba el gobierno para la generación de ingresos por cuenta propia, suprimiendo los subsidios por capital semilla y los componentes de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento. En la actualidad el crédito es la única modalidad de apoyo a través de Finagro, para proyectos rurales y de Bancoldex.
- El Sena, es la única entidad publica que ha prestado servicios de capacitación productiva a la población internamente desplazada, atendiendo un total de 14.335 personas entre 2002 y 2004, que corresponden al 2.78% de las personas registradas entre 1995 y 2004 por la RSS en edad de trabajar que requieren capacitación laboral (505.805 personas).

## **El desplazamiento en Bolívar**

- El desplazamiento en este departamento es consecuencia de la evolución del conflicto armado, y en especial de la lucha territorial y política de los paramilitares que hacen presencia en la zona y la insurgencia. Y es también resultado de la dominación y la presión que ejercen estos grupos sobre las comunidades locales. Se evidencia entonces que la mayoría de desplazamientos se presenta en la zona de tensión que son los Montes de María y sur de Bolívar por estar ubicada en una zona estratégico que proporciona un ideal escenario geográfico para la consecución de recursos naturales.

## 6. RECOMENDACIONES

### **Más garantías**

Demandar del gobierno nacional plenas garantías para el trabajo de las organizaciones de derechos humanos, agentes humanitarios y, en general, de las organizaciones sociales en Colombia.

Las nuevas condiciones están cerrando los espacios y las garantías para el desarrollo de los movimientos democráticos, y los procesos sociales de construcción de la paz y la lucha por los derechos humanos. A las restricciones propias de la guerra se suma la estigmatización y el hostigamiento tanto por actores armados irregulares como por las propias autoridades del gobierno y del Estado que, de una parte promulgan el concepto de la seguridad democrática y por otro señalan a quienes ejercen sus derechos como potenciales enemigos del Estado.

Este estudio aconseja el acompañamiento internacional para la salida de la problemática, y exigencias de garantías al Estado colombiano.

Solicitar un acompañamiento permanente sobre la crisis humanitaria como mecanismo que permita construir un enfoque y una estrategia para garantizar los derechos de desplazados y refugiados protegidos por las legislaciones nacionales y las convenciones internacionales. Este mecanismo debe integrar gobiernos, sociedades locales y comunidad internacional.

### **Región Caribe**

Promover nuevas formas de acción humanitaria desde las regiones, especialmente al departamento de Bolívar a partir de acompañamiento nacional e internacional y propuestas de acuerdos regionales que contribuyan a disminuir la intensidad del problema. Y definitivamente mejorar las estadísticas tan preocupantes que presenta.

## **Política pública**

Crear un mecanismo de evaluación de la política del Estado sobre desplazamiento forzado con la participación del gobierno, entidades del Estado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de desplazados, organizaciones sociales y el sistema de Naciones Unidas. El gobierno debe cumplir el compromiso de designar un oficial de enlace con la sociedad civil y la comunidad internacional para concertar políticas de Estado frente al desplazamiento forzado.

La política pública para desplazados reproduce las limitaciones estructurales que impiden tanto la prevención como la atención humanitaria y el retorno de los desplazados. Lamentablemente la política del actual presidente Uribe en materia de desplazamiento forzado es mucho mas conservadora que la del anterior gobierno pues su formulación fundamental es el aplazamiento del problema hasta que se logren condiciones de terminación del conflicto y en términos de inversión, el programa bandera es el retorno de 30 mil familias. La propuesta social de fondo es la financiación del esfuerzo militar y el ajuste fiscal. Por eso la suerte de los desplazados sigue sujeta a la cooperación internacional antes que a esfuerzos propios del Estado colombiano.

- Surge una preocupación y es que no esta definido el monto definitivo requerido para la ejecución del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, ni la forma en como se co-financiara dicho presupuesto mediante los aportes de la nación y las entidades territoriales. El resultante compromiso presupuestal del conjunto del Estado reflejará, de manera objetiva, la prioridad que la prevención, protección y atención al desplazamiento tienen en la agenda oficial.
- Seria muy importante que trabajos posteriores a este, investiguen acerca de los impactos de la atención integral a los desplazados, atención humanitaria de emergencia, restablecimiento, así como los temas de salud, educación y vivienda.



## **Cooperación Internacional**

Se recomienda, que el Estado colombiano ejerza presión ante el sistema de naciones unidas de aumentar la AOD al 0,7% del PIB, el 0,33% como mínimo en 2006. Y que estos se comprometan a destinar el 0,15% del PIB a los Países Menos Adelantados y desligar de la compra de bienes y servicios españoles el 100% de la AOD dirigida a estos países. En conclusión dotarse de una estrategia de lucha contra la pobreza consistente con los objetivos de la Cumbre del Milenio.

Exigir una mejorar substancial en la gestión de la ayuda humanitaria para que se vea reflejada en los departamentos que presentan los mayores índices de desplazamiento, para esto es necesario que se adelante una reforma institucional de la ACCL en un sentido que le prepare para los retos que demandan los objetivos del 2015.

Propugnar la necesidad de fortalecer el multilateralismo en un mundo con desafíos globales, exigiendo la reforma de las instituciones financieras y su compromiso con el desarrollo humano sostenible.

Se recomienda por ultimo, estudiar el impacto de los siguientes temas en el departamento de Bolívar:

- El comercio internacional (OMC, MULTINACIONALES, REDES DE COMERCIO JUSTO)
- Las finanzas globales (BM, FMI, BID)
- La cooperación oficial al desarrollo (ONU, UE, AGENCIAS DE COOPERACIÓN)
- La cooperación no oficial al desarrollo (FUNDACIONES, ONG's)
- La sociedad civil (COMUNIDADES DE BASE).

## BIBLIOGRAFÍA

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Balance de la política pública de prevención, protección y atención al Desplazamiento Interno Forzoso en Colombia: agosto 2002-agosto 2004.** Bogotá: ACNUR, 2004.

ACNUR **Informes Balance de Políticas Públicas 1999-2002; 2002-2004 Los refugiados en cifras,** Bogotá: ACNUR, 2004  
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3023.pdf> junio 24 de 2005.

ANGARITA, Ciro: **"Niñez y Conflicto Armado"**, Ss.l: UNICEF.  
<http://www.unicef.org.co/pdf/ciro-angarita.pdf>

BELGICA. International Crisis Group ICG **Informe sobre negociaciones con paramilitares.**  
<http://www.icg.org/home/index.cfm?id=2901&l=4>

CANADÁ. Canadian Foundation for the Americas **"trabajo sobre el conflicto y reconciliación y justicia"**.  
[http://www.focal.ca/images/pdf/colombia04\\_sp.pdf](http://www.focal.ca/images/pdf/colombia04_sp.pdf)

CERVELLIN, Sante y URIBE, Fanny **"Aproximación Psicosocial y Abordaje Terapéutico"**. Conferencia Episcopal Colombiana Sección de Movilidad Humana:  
<http://www.disaster-info.net/desplazados/publicaciones/tocraproximacion.htm>

Constitución Política de Colombia, 1991.

COLOMBIA. Gobernación de Bolívar y Sucre: [CD-ROM]. **Plan Integral de Desarrollo Humano Sostenible de la Región de los Montes de María**, 2001, Cartagena.

COLOMBIA. Alcaldía de Cali **“desplazamiento”**.  
<http://www.cali.gov.co/index.php?servicio=Noticias&funcion=tema&id=1>

COLOMBIA. **Fallos de la Corte Constitucional** (compilados por ACNUR)  
<http://www.acnur.org/biblioteca/>

COLOMBIA. DABS - Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá – documentos sobre vulnerabilidad en Bogotá.  
<http://www.bienestarbogota.gov.co/documentacion/default.asp>

COLOMBIA. Dan social – Publicaciones varios en “Centro de Documentación”.  
<http://www.dansocial.gov.co/>

COLOMBIA. Defensoría del Pueblo – varios documentos sobre situaciones de riesgo y derechos humanos. <http://www.defensoria.org.co/>

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación- DPN **“estudios sectoriales y presupuestarios”**. <http://www.dnp.gov.co/>

COLOMBIA. **El plan nacional de desarrollo** 2002 – 2006.  
[http://www.dnp.gov.co/01\\_CONT/POLITICA/PLAN.HTM](http://www.dnp.gov.co/01_CONT/POLITICA/PLAN.HTM)

COLOMBIA. ACCI, Agencia colombiana de Cooperación Internacional: **Estrategia de Cooperación internacional**. Recuperado de:  
<http://www.accionsocial.gov.co/acci/novedades/cartagena/Desplazamiento/Documento/pah.pdf>.

COLOMBIA. Gobernación de Bolívar: **plan de desarrollo área estratégica**. La seguridad que todos queremos. “Por el BOLÍVAR que todos queremos. [www.bolivar.gov.co](http://www.bolivar.gov.co).

COLOMBIA. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – **Investigaciones sobre la niñez**.

<http://www.icbf.gov.co/espanol/investiga/investiga2.htm#1>

COLOMBIA. INCODER – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – **recursos para la población desplazada datos sobre Áreas de Desarrollo Rural**.

<http://www.incoder.gov.co/index/index.asp>

COLOMBIA. Instituto Nacional de Salud – **Investigaciones, incluye perfiles epidemiológicos**. <http://www.ins.gov.co/investigacion.htm>

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional – **Informes sobre desplazamiento para cada departamento**.

<http://www.mineducacion.gov.co/index2.html>

COLOMBIA. Ministerio de la Protección Social – **Publicaciones tocando los temas de salud y vivienda**.

<http://www.minproteccionsocial.gov.co/MseContent/categorydetail.asp?idcategory=1160&idcompany=24>

COLOMBIA. RSS - Red de Solidaridad Social – **estudios puntuales sobre desplazamiento**. <http://www.red.gov.co/>

COLOMBIA. Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia – **bitácoras y diagnósticos regionales tocando en el conflicto y derechos humanos**.

<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/>

COLOMBIA. Observatorio de Minas de las Vicepresidencia – **informes sobre minas antipersonales.**

<http://www.derechoshumanos.gov.co/minas/>

COLOMBIA. Secretaría de Salud de Santander (SSS) – **Alerta por Fiebre Amarillo en Santander – Enero 2004.** [http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/fiebreamarilla/circ\\_fieb\\_amar\\_2004.htm](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/fiebreamarilla/circ_fieb_amar_2004.htm)

COLOMBIA. ONG: **Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia** - una serie de documentos sobre la niñez y el conflicto. <http://www.coalico.org/documentos/index.htm>

COLOMBIA. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES - **ponencia sobre Plan Colombia** por Jorge Rojas. : [http://www.codhes.org.co/Documentos/1/PONENCIA\\_SEMINARIO\\_QUITO.pdf](http://www.codhes.org.co/Documentos/1/PONENCIA_SEMINARIO_QUITO.pdf)

COLOMBIA. Conexión Colombia documentos **situación humanitaria.** <http://www.conexion-colombia.com/content/page.jsp?ID=516>

COLOMBIA. Fundación Antonio Restrepo Barco; Documento: "**Niños y Niñas y Conflicto Armado en Colombia**". <http://www.funrestrepobarco.org.co/Espa%F1ol/Bitacora/bitacorainformativa.htm#estadodelarte>

COLOMBIA. Fundación Foro Nacional por Colombia - "**Violencia, conflicto y paz: coexistencia perversa**" **2002.** : <http://www.foro.org.co/docum/ConflictoArmado.pdf>

COLOMBIA. Fundación Ideas para la Paz - Universidad de los Andes - grupo de trabajo e investigación. <http://www.ideaspaz.org/proyecto01/proyecto01.htm#subproyecto01>

COLOMBIA. Fundación Social y La Fundación Friedrich Ebert en Colombia FESCOL, Documento: "**Conflicto y Seguridad Democrático en Colombia**" por Augusto Ramírez Ocampo. <http://semana2.terra.com.co/imagesSemana/documentos/conflictoocampo.doc>

COLOMBIA. Ideas para la Paz, Woodrow Wilson Center y Kellogg Foundation "**El Desplazamiento Forzado Interno en Colombia**" por Edgar Forero. [http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar\\_forero.pdf](http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf)

COLOMBIA, ONG Medios para la Paz - investigaciones y libros sobre periodistas y el conflicto. <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=756>

COLOMBIA. The Center for International Policy Colombia Program - noticias sobre el conflicto actualizado, reporte sobre informes actuales - . <http://www.ciponline.org/colombia/peacenews.htm>

COLOMBIA. La Fundación Friedrich Ebert en Colombia FESCOL, documentos interesantes como **el medio ambiente y el conflicto**. <http://www.fescol.org.co/documentos-temas.html>.

COLOMBIA. World Organisation Against Torture - OMCT, Comisión Colombiana de Juristas, CSPP, Corp. AVRE - "**Violencia Estatal en Colombia**". [http://www.omct.org/pdf/prev\\_torture/2004/stateviolence\\_colombia\\_04\\_esp.pdf](http://www.omct.org/pdf/prev_torture/2004/stateviolence_colombia_04_esp.pdf)

COLOMBIA. Centro de Análisis Sociopolíticos. : <http://www.cas.org.co/informes/>

COLOMBIA. Oficina del Alto Comisionado de DDHH de las Naciones Unidas incluye informes anuales y recomendaciones tocando en el conflicto: **Informe de Derechos Humanos 2003**.

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/> [http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/onu/Informe2003\\_esp.doc](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/onu/Informe2003_esp.doc)

COLOMBIA. OPS/OMS y el Ministerio de Salud - **Pautas generales para el desarrollo y diseño de estrategias en salud ante desplazamientos masivos.**

<http://www.disaster-info.net/desplazados/publicaciones/tocpautasgenerales.htm>

COLOMBIA. PMA- **Instrumentos y Métodos Rápidos Hacia La Seguridad Alimentaría en la Población Desplazada en Colombia. :**

<http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pma/seguridad/index.html>

COLOMBIA. PNUD - **Informe de Desarrollo Humano 2003.**

<http://indh.pnud.org.co/>

COLOMBIA. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) - **Diagnóstico Humanitario 2003** - enfoque en varios aspectos del conflicto importantes.

[http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/colombia\\_informe\\_anual\\_2003/\\$File/Diagnostico.pdf](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/colombia_informe_anual_2003/$File/Diagnostico.pdf)

COLOMBIA. OAS – Comisión Interamericana de Mujeres – **“Plan Estratégico”**

<http://www.oas.org/cim/XXXII%20Asamblea%20de%20Delegadas/DOCUMENTOS/CIM-doc%2020.esp.doc>

COLOMBIA. INFORME Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003: **El conflicto, callejón sin salida.** Citado 27 de septiembre de 2005.

[http://www.pnud.org.co/2003/Informe\\_2003\\_completo\\_v2.pdf](http://www.pnud.org.co/2003/Informe_2003_completo_v2.pdf). pp. 138.

COLOMBIA. Human Rights Watch (UNICEF en Español) **“niños combatientes”**. Recuperado de:

[http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/colombia\\_ninos.pdf](http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/colombia_ninos.pdf).

“último informe completo para el país es 2003”.  
<http://www.hrw.org/doc?t=americas&c=colombia>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. “**Indicadores Sociales y de Gestión**”. Bogotá: Dane, 2001

Departamento Nacional de Planeación, Misión Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “**Desarrollo Humano, Colombia 2000**”. Bogotá: Alfa omega, 2001.

Universidad de Cartagena. Departamento de Investigaciones. Desplazamiento Forzoso en el Departamento de Bolívar: **Un diagnostico preliminar**, Cartagena: Facultad de Ciencias económicas y Administrativas, 2001.

DOUGLASS North: “**Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo, Economic Reform Today Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo**”. Por Peter Z. Grossman (1993).  
[www.cipe.org/publications/fs/ert/s13/nortS13.htm](http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s13/nortS13.htm) - 42k -.

ESTRADA, Fernando “**Informe sobre el conflicto**”.  
<http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/NombresLeviatan1.pdf>

ESPAÑA. Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo - U. de Alicante “**El conflicto en Colombia. Es posible la paz?**”.  
<http://www.ua.es/es/cultura/gepyd/docs/albert.pdf>

ESTADOS UNIDOS. Women’s Commission for Refugee Women and Children “**Millones no vistos: La Catástrofe del Desplazamiento Interno en Colombia**”.  
[http://www.womenscommission.org/pdf/co2\\_es.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/co2_es.pdf)



FERNÁNDEZ, Amelia y VIDAL, Roberto. **“Colombia: El Final del Desplazamiento o El Final de la Atención?”**, EN Revista Migraciones Forzadas 2004, Pontificia Universidad Javeriana. [http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF16-17/RMF16-17\\_24.pdf](http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF16-17/RMF16-17_24.pdf)

GUERRA, Maria del Rosario y PLATA J.J. COLCIENCIAS - **"La Investigación sobre Violencia en Colombia"** COLCIENCIAS. <http://www.semana.com.co/imagesSemana/documentos/investigacionViolencia.doc>

GONZÁLEZ Jorge., 2000. **“Política Social e Indicadores Sociales EN Colombia: Una Evaluación”**, Investigación y Desarrollo, Vol. 8, No. 3, dic, p. 244-257.

GONZÁLEZ Jorge, 2002. **“Indicadores Sociales”**. Documento de trabajo. Versión junio 23 de 2002.

LÓPEZ, José Daniel. Tesis de grado. **Conflicto armado y desplazamiento forzoso en el departamento de Bolívar, 1996 – 2003..** Bogota,: Universidad De los Andes: : facultad de Ciencias Sociales , 2004. 114 h.

MOSER, Carolina. CEPAL / ECLAC - **"Las condiciones socio-económicas por la paz en Colombia"**. <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/6/11816/CarolineMoser.pdf>

NORUEGA. Norweigan Refugee Council y Refugee Studies Centre – EN Revista de Migraciones Forzadas **artículos sobre desplazamiento**, incluyendo lo de Colombia.

PALACIO, Jorge y COLETTE, Sabatier, **“Impacto psicológico de la violencia política en Colombia.”** Universidad del Norte. <http://www.disaster-info.net/desplazados/publicaciones/tocimpactoviolenia.htm>

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Bogotá: Defensoría Del Pueblo, ACNUR, 2004.

RESTREPO, J y SPAGAT, M. University of London - "**The Colombian Conflict: Uribe's First 17 Months**".  
[http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/restrepo\\_17mesesURIBE.pdf](http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/restrepo_17mesesURIBE.pdf)

Republica de Colombia: Ley 387 del 18 de Julio de 1997.

Republica de Colombia Decreto de ley 2569 de 2000.

REINO UNIDO. Amnistía Internacional, "**informes y estudios sobre la guerra y DDHH**". <http://web.amnesty.org/library/esl-col/index>

ROJAS y CANO; Peace building and Reconstruction Program Initiative - "**Gender, Conflict and Peace in Colombia: A Research Agenda**".  
<http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10561369030workingpaper6.pdf>

Sentencia SU-1150 de 2000, Sentencia T- 025 de 2004 de la Corte Constitucional sentencia SU- 1150 DE 2000 SENTENCIA T-025 de 2004.

SPIEGEL, Paul y NANKOE, Alia. **ACNUR, VIH/SIDA y refugiados: lecciones Aprendidas**. [http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF19-20/rmf19-20\\_19.pdf](http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF19-20/rmf19-20_19.pdf)

**ANEXO A. Tabla total de aportes por área:  
Proyectos actualmente en ejecución en Bolívar**

<b>ÁREA</b>	<b>APORTE TOTAL Nacional e Internacional</b>	<b>%</b>	<b>INVERSIÓN DPTO BOLÍVAR</b>
Medio ambiente	92, 884,493		8, 742,124
Agropecuario	23, 047,037	0.4	308,715
Derechos humanos	130, 706,360	7.6	5, 376,195
Desarrollo alternativo	127, 439,980	8.93	6, 800,153
Desarrollo empresarial	127, 268,050	7.84	5, 969,4220
Desarrollo social	142, 467,751	18.57	14, 142,479
Desarrollo urbano	42, 893,682	5.16	3, 929,413
Estupefacientes	21, 031,700	0.15	114,244
Infraestructura	83, 614,834	1.91	1, 459,650
Justicia	76, 498,389	0.1	7,700
Modernización del estado	59, 508,333		6, 839,972
Paz y desarrollo regional	116, 206,960		21, 963,249
Otros	53, 159,352	49.94	485,941
<b>TOTAL</b>	1.096.726,92		76139,257

\* Fuente: Tabla elaborada por la autora, datos proporcionados por la ACCL.



## ANEXO B. Desembolsos efectivos de las fuentes de cooperación por año

Asistencia Oficial al Desarrollo - AOD - en Colombia 1998 - 2006									
(en US\$)									
	1,998	1,999	2,000	2,001	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006
<b>BILATERAL</b>									
Alemania	14,229,612	13,960,026	15,437,368	8,755,320	21,342,910	20,992,140	12,000,000	12,000,000	
Austria	734,874	686,432	512,191	582,389		607,352			
Bélgica		1,300,000	1,300,000	4,282,500	1,998,181	2,135,397			
Canadá	3,634,226	2,035,586	2,646,089	1,811,995	2,500,000	3,084,280	3,855,350	3,855,350	
España	3,000,000	5,000,000	8,900,000	25,000,000	25,500,000	30,000,000	30,000,000		
Estados Unidos	2,733,833	1,389,500	3,851,021	37,111,253	125,508,594	117,900,000	125,000,000	125,000,000	
Finlandia	40,000	230,000	60,000	390,000	530,000				
Francia	2,600,000	1,047,000	5,709,147	1,475,000		8,326,231			
Italia	401,733			1,775,612	1,241,709	1,038,389			
Japón	10,229,612	10,000,000	14,000,000	15,787,519	6,913,553	6,991,907	6,500,000		
Noruega					8,380,000	8,082,475			
Países Bajos	500,000	8,536,818	8,000,000	7,325,097	9,561,800	7,990,968	10,000,000	12,000,000	
Reino Unido		5,500,000	4,000,000	3,086,733	493,571	1,476,851	1,023,343	1,023,343	746,100
Suecia		5,250,000	6,820,000	6,746,723	7,502,380	11,469,452	3,993,056	895,833	
Suiza				6,114,533	6,570,000	8,250,000			
<b>Subtotal Bilateral</b>	<b>38,103,891</b>	<b>54,935,362</b>	<b>71,235,816</b>	<b>120,244,674</b>	<b>218,042,698</b>	<b>228,345,442</b>	<b>192,371,749</b>	<b>154,774,526</b>	<b>746,100</b>

Datos correspondientes a la cooperación internacional al desarrollo no reembolsable. [Programable por Gobierno y No programable]

FUENTE: ACCI, a partir de los informes de actividades de cada año y los reportes de las fuentes cooperantes. Cifras hasta 2003 desembolsos efectivos. Cifras 2004: programación ya acordada.

En multilaterales el primer dato corresponde a recursos del Organismo. La segunda cifra corresponde a recursos reportados por los países y son ejecutados por el organismo.

**ANEXO C Total Aportes por Fuentes: Proyectos actualmente en ejecución en Colombia  
Hasta agosto 10 de 2005\*.**

Nota: los países que están señalados con asteriscos\* corresponden a aquellas fuentes que en total aportaron al Departamento de Bolívar la suma de US \$ 76.139,561 millones de Dólares.

FUENTE/PAÍS	APORTE NACIONAL	APORTE INTERNACIONAL	TOTAL
NORUEGA	10,243	51,217	61,410
SECAB	0	281,130	281,130
AUSTRIA	0	443,308	443,308
UNESCO	539,981	542,574	1, 082,555
ONUDI	1, 160,000	500,000	1, 660,000
OIT	0	2, 000,000	2, 000,000
REINO UNIDO	0	2, 052,164	2, 052,164
OPS/OMS*	278,475	1864,883	2, 143,358
CFA	1, 578,135	1, 631,600	3, 209,735
UNFPA*	1, 627,965	2, 677,079	4, 305,044
BÉLGICA*	0	4, 855,740	4, 855,740
JAPÓN*	0	4, 896,520	4, 896,520
ITALIA*	0	4,998,520	4,998,520
ITALIA	0	4,998,520	4,998,520
ITALIA*	0	4,998,520	4,998,520
ITALIA	0	4,998,520	4,998,520
ITALIA*	0	4,998,520	4,998,520
ITALIA*	0	4,998,520	4,998,520
ONUDC*	8,010,917	12,191,646	20,202,563
BM*	3,723,428	18,323,858	22,047,286
PNUD-UNDP*	23,374,091	11,481,674	34,855,765
BID FOMIN*	16,680,911	21,916,587	35,597,498
SUECIA *	40,074	45,139,494	45,179,568
PAISES BAJOS*	11,096	58,392,026	58,403,122
ALEMANIA*	28,707,237	42,055,798	70,763,035
PMA*	32,000,000	39,818,311	71,818,311
ESPAÑA*	190,005	153,348,917	153,538,923
COM. UNIÓN EUROPEA*	40,328,465	148,083,198	188,411,663
USAID*	113,613,953	199,985,407	313,599,360
<b>TOTALES</b>	285,178,153	835,071,207	1,120,249,361

### ANEXO D. Desembolsos efectivos de las fuentes de cooperación por año

Asistencia Oficial al Desarrollo - AOD - en Colombia 1998 - 2006									
(en US\$)									
	1,998	1,999	2,000	2,001	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006
<b>MULTILATERAL</b>									
<b>ACNUR</b>					2,620,000	4,300,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000
<b>BID</b>	9,195,000	645,600	12,400,000	3,900,000	4,500,000	6,780,000			
<b>BM</b>	1,580,000	1,697,970	1,254,199	605,350	1,200,200	3,014,198	7,442,038		
<b>CAF</b>		919,129	1,136,185	1,011,952	823,188	1,926,858	1,000,000	1,000,000	
<b>CEPAL</b>						200,000			
						20,000			
<b>FAO</b>	3,037,000	1,607,812	1,793,991		1,607,100	380,321	220,000		
						1,170,757	831,497		
<b>OACNUDH</b>					580,335				
<b>OEI</b>			607,000		0	2,435,289			
<b>OIM</b>					9,320,000	11,042,000	13,000,000		
<b>OIT</b>				1,260,504	0	500,000			
<b>ONUDI</b>						95,000			
						105,000			
<b>ONUSIDA</b>						10,000	874,000	2,730,000	2,890,000
						690,200	1,166,200	285,600	
<b>OPS/OMS</b>		2,380,752	2,400,000	1,857,164	877,691				
<b>PMA</b>	700,000	1,081,396	1,000,000		3,050,091	3,690,049	6,000,000	9,000,000	
<b>PNUD</b>		709,100	710,000	734,704	2,429,310	2,280,000	2,160,000	2,200,000	2,500,000
						170,000			
<b>SECAB</b>		86,980			1,434,297	1,054,279			
<b>UNODC</b>	795,260	4,440,000	4,500,000		1,609,150	1,968,750	2,903,100		
<b>UNESCO</b>				265,000	337,700	134,415			
<b>UNFPA</b>	600,000	400,000	574,014	700,000	1,017,000	409,950	549,000	549,000	549,000
<b>UNICEF</b>	4,426,662			2,835,346	4,445,000	4,548,852			
<b>Unión Europea</b>	27,994,440	10,768,939	10,751,172	16,951,104	18,081,727	36,303,846	57,010,554	65,899,030	68,160,011
<b>Subtotal Multilateral</b>	48,328,362	24,737,678	37,126,561	30,121,124	36,753,213	65,731,807	98,156,389	86,663,630	79,099,011
<b>TOTAL</b>	86,432,253	79,673,040	108,362,377	150,365,798	254,795,911	294,077,250	290,528,138	241,438,156	79,845,111

Fuente: Datos de la ACCL, elaboración del autor (a).

**ANEXO E. Recursos asignados para la atención de la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación. Periodo 1995 - 2002 (Cifras en millones de pesos)**

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	247	1,087	6,451	21,108	33,299	36,650	91,967	103,492	70,783
Variación		340%	494%	227%	58%	-2%	182%	13%	-32%

Fuente: RSS

**ANEXO F. Presupuesto entidades estatales**

ENTIDAD	Programas/proyectos y Acciones (Líneas de Acción)	Nombre de los Indicadores	Metas			
			2004	2005	2006	Cuatrenio
RSS	Atención Humanitaria de Emergencia Individual	Nº de personas asistidas en los componentes de atención humanitaria de emergencia				173.143
		% de emergencias atendidas por desplazamientos masivos	40000 100%			
	Atención Humanitaria de Emergencia Masivos	Nº de raciones entregadas a los hogares desplazados en el componente de alimentos por trabajo y por capacitación*	34.000.000 fase 2	2.738.468 fase 1		
		Nº de beneficiarios por el componente alimentos por trabajo y por capacitación*	170.000 fase 2	211.605 fase 1		
	Distribuir alimentos en la estapa de emergencia y transición articulada a proyectos de seguridad alimentaria y proyectos de infraestructura social y productiva	Nº de raciones entregadas por el componente de cocinas comunitarias*.	7.700.000 fase 2	2.332.029 fase 1		
		Nº de beneficiarios por el componente de cocinas comunitarias*. *Corresponde a la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación PMA-RSS-ICBF, OPRS 10158	35.000 fase 2	18.211 fase 1		



ICBF		Nº de personas desplazadas beneficiadas con el paquete alimentario				
			10000	10000	10000	30000
MINISTERIO DE DEFENSA	Participar en los Comités Nacionales, Departamentales, Municipales y Distritales del SNAIPD					
	Desarrollar acciones y medidas de protección destinadas a neutralizar las circunstancias que han generado el desplazamiento.					
	Brindar protección y seguridad a la población desplazada en las zonas de asentamiento provisional de las personas y familias desplazadas					
	Facilitar el paso de las misiones humanitarias					
	Definir la situación militar a los desplazados					
POLICIA	Incrementar ciudadanos vinculados a los programas de participación ciudadana	Integranres Escuelas de Seguridad Ciudadana	750.000	750.000	750.000	3.000.000
		Redes de Seguridad y Apoyo Vial RECVI				
		Redes de Comunicación y Apoyo integradas a los Centros Automáticos de Despacho				
		Redes Comunitarias de Apoyo Solidaridad Ciudadana				

Fuente: ACCI

<b>PROGRAMAS PRESUPUESTALES PARA DESPLAZADOS 2004</b>	<b>2004,00</b>	<b>COOPERACION INTERNACIONAL</b>
Prevención y atención del Desplazamiento Forzado	36.605.000.000	
Implantación del Convenio de Cooperación Técnica Internacional OPSR 6139 para la asistencia a Personas Desplazadas por la Violencia en Colombia	1.756.000.000	20.007.000.000
Asistencia Técnica para la Integración de Desplazados Internos a Redes Sociales regulares y a Mercados Laborales - Carta de Entendimiento Banco Mundial - 0019-17127-0000	403.000.000	7.677.000.000
Protección de los Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada por el Conflicto Armado Banco Mundial	292.000.000	551.000.000
Implementación de la Unidad Técnica Conjunta Asesora RSS y las Demás Entidades que Conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	1.000.000.000	
Implementación de Programas Regionales de Desarrollo y Paz	9.800.000.000	
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INVERSION</b>	<b>49.856.000.000</b>	<b>28.235.000.000</b>
<b>TOTAL POR AÑO EJECUTADO O APROPIADO + COOPERACION INTERNACIONAL</b>		<b>78.091.000.000</b>

<b>PROGRAMAS PRESUPUESTALES PARA DESPLAZADOS 2004</b>	<b>2004,00</b>	<b>COOPERACION INTERNACIONAL</b>
Prevención y atención del Desplazamiento Forzado	36.605.000.000	
Implantación del Convenio de Cooperación Técnica Internacional OPSR 6139 para la asistencia a Personas Desplazadas por la Violencia en Colombia	1.756.000.000	20.007.000.000
Asistencia Técnica para la Integración de Desplazados Internos a Redes Sociales regulares y a Mercados Laborales - Carta de Entendimiento Banco Mundial - 0019-17127-0000	403.000.000	7.677.000.000
Protección de los Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada por el Conflicto Armado Banco Mundial	292.000.000	551.000.000
Implementación de la Unidad Técnica Conjunta Asesora RSS y las Demás Entidades que Conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	1.000.000.000	
Implementación de Programas Regionales de Desarrollo y Paz	9.800.000.000	
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INVERSION</b>	<b>49.856.000.000</b>	<b>28.235.000.000</b>
<b>TOTAL POR AÑO EJECUTADO O APROPIADO + COOPERACION INTERNACIONAL</b>		<b>78.091.000.000</b>

#### **ANEXO G. Presupuesto por programas**

Fuente: ACCI