

ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE ORGANISMOS
INTERNACIONALES Y EL GOBIERNO COLOMBIANO EN LA PROTECCIÓN Y
ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN
COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO: ACNUR-ACCIÓN SOCIAL, PERIODO 1999-2009.

MARIA MÓNICA PIÑEROS DÍAZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2011

“Análisis de la Cooperación Internacional entre Organismos Internacionales y el Gobierno colombiano en la protección y asistencia de la población desplazada por la violencia.
Estudio de caso: ACNUR – Acción Social, periodo 1999-2009”

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

Presentada por:
Maria Mónica Piñeros Díaz

Dirigida por:
Iván Mauricio Gaitán Gómez

Semestre I, 2011

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	
1. DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA Y RESPUESTA DEL GOBIERNO	4
1.1 RASGOS, CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	4
1.1.1 Principales causas del desplazamiento forzado	6
a. Conflicto Armado	7
b. Posesión de tierras con importancia geoestratégica	8
c. Narcotráfico y cultivo ilícito de drogas	8
d. Violencia y amenazas generalizadas	9
1.1.2 Consecuencias del desplazamiento forzado	9
a. Personales y psicológicas	9
b. Socioeconómicas	10
c. Familiares	10
1.2 PRIMEROS ESFUERZOS DEL GOBIERNO NACIONAL RESPECTO AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	11

1.2.1. Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD)	14
1.2.2. Sistema Único de Registro (SUR)	15
2. PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	17
2.1 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	17
2.1.1 Antecedentes	18
2.1.2 Tipos de Cooperación y cooperantes	19
2.2 PROFUNDIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESPLAZAMIENTO, TRABAJO ACNUR – ACCIÓN SOCIAL	20
3. LA UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA COMO RESULTADO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACNUR- ACCIÓN SOCIAL	32
3.1 ACCIONES DE LA UTEC Y RESULTADOS	32
3.2 IMPACTO DE LA UTEC SOBRE EL TEMA DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA: LOGROS Y DESAFÍOS	36
3.2.1. Fortalecimiento Institucional	36

3.2.2. Formación de los funcionarios públicos en políticas públicas	38
3.2.3. Participación de la población desplazada	39
3.2.4. La divulgación de la Política Pública	41
3.2.5. Generación de ingresos	42
3.3 APRENDIZAJE SOBRE LA GESTIÓN DEL PROYECTO	44
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Organización e implementación	27
Tabla 2. Número de hogares desplazados que continúan en un alto nivel de vulnerabilidad atendidos con Atención Humanitaria.	30
Tabla 3. Número de hogares desplazados acompañados en retorno o reubicación	31
Tabla 4: Ejemplos de actividades de la UTEC y resultados obtenidos	34

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Memorando de Intención entre ACNUR y el Gobierno colombiano respecto a la cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado en Colombia.

Anexo 2. Cuadro de recomendaciones de ACNUR y sus resultados

Anexo 3. Cuadro de presupuesto de ACNUR Colombia 2011

INTRODUCCIÓN

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia ha sido y sigue siendo uno de los temas más importantes tanto a nivel nacional como internacional. Colombia se encuentra hoy entre los países del mundo con más número de desplazamientos forzados, lo cual implica una violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Las cifras sobre desplazamiento en el país varían según su fuente. Las fuentes no gubernamentales indican un número de desplazados internos mucho mayor al que indican las fuentes gubernamentales, dificultando la obtención de una cifra real o al menos muy aproximada a la realidad. Sin embargo, sea cual sea la fuente, el panorama sobre la situación es crítico.

(...)Según el Sistema de Información CODHES durante el año 2009, alrededor de 286.389 personas fueron desplazadas en el marco del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia (...)durante el período 2002-2009, la cifra de desplazados asciende a 2.412.834 personas. Esto quiere decir que un total aproximado de 4.915.579 millones de personas han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia.¹

Esta situación implica una violación del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos. Por tal razón, el fenómeno de desplazamiento en Colombia no solo ha sido tema de preocupación a nivel interno, sino que ha llamado la atención de la comunidad internacional, quien desde los últimos años ha contribuido con el Gobierno para hacer frente a la problemática.

Teniendo esto en cuenta, el presente trabajo busca hacer una aproximación a lo que ha sido la ayuda internacional frente al tema del desplazamiento forzado en Colombia, mediante el análisis de la Cooperación Internacional entre Organismos Internacionales y el Gobierno colombiano, específicamente en materia de protección y asistencia de la población desplazada por la violencia. Se hará especial énfasis en el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) junto con el de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

¹ Ver Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento –CODHES. “Salto estratégico o salto al vacío”, 2010, p.1. Documento Electrónico

Partiendo de lo anterior, se plantean como propósitos particulares del presente trabajo: describir la situación general de desplazamiento en Colombia y los primeros esfuerzos del Gobierno nacional para responder al fenómeno; describir el papel de la Comunidad Internacional frente a la situación de desplazamiento y el tipo de cooperación que se ha brindado, haciendo especial énfasis en la labor de ACNUR, Acción Social y el producto de su trabajo conjunto: la Unidad Técnica Conjunta (UTECH); describir algunas actividades de la UTECH en cuanto a la protección y asistencia de la población desplazada, así como sus resultados, logros y desafíos, para luego analizar el impacto de su accionar sobre los desplazados. Finalmente se harán algunas conclusiones y recomendaciones.

Los objetivos mencionados anteriormente, dan cuenta de una investigación cualitativa, interesada en el estudio y análisis de la Cooperación Internacional que el ACNUR ha brindado al Gobierno colombiano en materia de protección y asistencia a la población desplazada en Colombia, donde serán percibidas algunas fortalezas y debilidades de dicha cooperación, que luego permitirán tener conocimiento sobre buenas prácticas, para hacer frente al problema del desplazamiento.

Considerando la importancia del papel de la comunidad internacional frente al tema del desplazamiento, parte de la investigación tomará como referente teórico el Institucionalismo Neoliberal de Robert O. Keohane. Esta teoría considera que el Estado, gracias a la colaboración de las instituciones por medio de la Cooperación Internacional, puede configurar sus acciones, modificar sus intereses, acomodar sus políticas y su legislación para alcanzar unos objetivos específicos. Partiendo de ello, el presente trabajo estudia específicamente la Cooperación Internacional entre ACNUR como institución y Acción Social como parte del Gobierno nacional.

Esto resulta importante ya que se pueden evidenciar las diferentes ventajas, fortalezas, debilidades y obstáculos de dicha cooperación, de tal forma que se tenga conocimiento sobre las formas adecuadas e inadecuadas de acción a partir de los resultados ya obtenidos. Todo, con el fin de conocer algunas alternativas para mejorar y fortalecer la protección y asistencia a la población desplazada en Colombia. Por otra parte, el estudio del tema resulta importante ya que contribuye a la disciplina

de las Relaciones Internacionales debido a que pone en evidencia, a través de la cooperación internacional, la existencia de un mundo cada vez más interconectado, interdependiente, donde se ejemplifica que las relaciones entre estados y organismos internacionales no sólo son cada vez más frecuentes, sino también más importantes. También ejemplifica la posibilidad de acciones conjuntas, entre diferentes actores del sistema internacional, para lograr objetivos comunes.

1. DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA Y RESPUESTA DEL GOBIERNO

El presente capítulo busca hacer una aproximación a lo que es el desplazamiento forzado en Colombia, así como a la labor inicial que se hizo a nivel nacional para hacer frente a este fenómeno que afecta a una parte importante de la población colombiana. Para abordar el tema, el capítulo está dividido en dos partes: la primera expondrá los rasgos, causas y consecuencias del desplazamiento forzado en Colombia; la segunda parte describirá la labor inicial del Gobierno nacional frente al desplazamiento forzado en Colombia, cuando aún el tratamiento del fenómeno era precario.

1.1. RASGOS, CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Desde hace varias décadas Colombia atraviesa un conflicto interno armado que ha desatado innumerables problemáticas tales como el desplazamiento forzado, que a su vez, genera otras problemáticas de corte social, económico, político y demográfico. Es importante aclarar que si bien el conflicto armado en Colombia es quizá uno de los principales causantes del fenómeno del desplazamiento, éste último existe incluso desde antes que pudiera siquiera hablarse de conflicto en el país. A pesar de ello, el presente capítulo hará énfasis en el conflicto armado interno como generador de desplazamiento forzado en Colombia.

Existen diversas aproximaciones frente a lo que es el desplazamiento, razón por la cual no existe una única y válida definición. Es posible encontrar definiciones, como la de Naciones Unidas², donde factores como la violencia, el conflicto armado y los desastres naturales son mencionados como algunas de las causas del desplazamiento. Sin embargo, teniendo en cuenta que el presente trabajo de

² Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humanos y en su propio país. Ver United Nations Refugee Agency –UNHCR. “Los Desplazados Internos”, 2007. P. 6. Documento electrónico

investigación trata el tema del desplazamiento forzado específicamente, una definición apropiada es la ofrecida por la Ley 387 de 1997.

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.³

Al observar la anterior definición y compararla con otras, como la de Naciones Unidas, se observa que factores causantes de desplazamiento tales como las catástrofes naturales son excluidas, razón por la cual puede deducirse que en Colombia el conflicto armado interno es el principal generador de desplazamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, es indispensable mencionar los actores que han estado detrás del fenómeno del desplazamiento durante las últimas décadas, para luego comprender apropiadamente las causas de la problemática. Los principales actores que figuran en el desplazamiento forzado son la guerrilla, los grupos paramilitares y la fuerza pública, sin esto significar que no existan otros grupos responsables como esmeralderos, milicias populares, organismos del Estado, terratenientes y grandes empresas.⁴ Cada uno de estos grupos incurren en violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Al hablar de guerrilla en la actualidad, las más importantes son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Por una parte, las FARC tienen su origen en la resistencia y la lucha que libraba el campesinado en Colombia contra los terratenientes, donde a través de “su programa agrario, especialmente, la meta era mejorar las condiciones de vida de la población rural”⁵. Por su parte, el ELN tiene su origen en las luchas de diferentes grupos de la sociedad civil (estudiantes, sindicalistas, académicos) cuyo objetivo principal era acceder al poder e implementar el socialismo. A pesar de la diferencia

³ Ver Congreso de la República. “Ley 387 de 1997” República de Colombia, Bogotá, 1997.

⁴ Comparar Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, 2004. p 11. Documento Electrónico

⁵ Ver Kurtehbach, Sabine. “Análisis del Conflicto en Colombia”, 2005. p 29. Documento Electrónico.

en los orígenes de cada guerrilla, ambas se asemejan por el hecho de recurrir a la lucha armada para sacar sus proyectos adelante.⁶

Otro de los actores principales que inciden en el desplazamiento forzado en el país son los grupos paramilitares. El origen y la manera como surgen estos grupos está relacionado con el “deficiente monopolio estatal del uso de la fuerza y el establecimiento de estructuras paralelas”⁷. Sin embargo, es importante aclarar que la razón de ser de estos grupos no es únicamente el debilitamiento o eliminación de grupos guerrilleros como se tiende a creer. Estos grupos también persiguen intereses económicos, muchas veces relacionados con la posesión de tierras y el negocio de las drogas, en donde es indispensable el poder político y militar.⁸

Teniendo en cuenta la existencia de grupos paramilitares y guerrilla en el país, y las confrontaciones armadas que ambos grupos pueden tener entre ellos o con las fuerzas armadas, es importante aclarar que éstas últimas también cumplen su papel en el fenómeno del desplazamiento en Colombia, por ejemplo, a través de las operaciones militares contra los grupos al margen de la ley o mediante la erradicación de cultivos ilícitos. Más adelante se explicará cómo cada grupo incide en el desplazamiento forzado en el país, de acuerdo a sus intereses.

1.1.1 Principales causas del desplazamiento forzado. A grandes rasgos, el desplazamiento forzado en Colombia parece ser otra de las terribles consecuencias del conflicto armado interno, sin embargo a medida que el conflicto armado se ha ido agudizando, el desplazamiento parece haber pasado de ser una consecuencia de la guerra a ser una estrategia de los principales actores del conflicto,⁹ debido a que existe un juego de intereses de por medio donde la riqueza y el poder cumplen un papel fundamental.

El desplazamiento forzado en Colombia se ha venido convirtiendo en un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causalidades y múltiples modalidades de afectación de la población civil. La primera –que era la más frecuente al

⁶ Comparar Zuluaga Nieto. “La guerra interna y el desplazamiento forzado”, p 5. Documento Electrónico.

⁷ Ver Kurtehbach, “Análisis del Conflicto en Colombia”, p 30. Documento Electrónico

⁸ Comparar CODHES. “¿Salto estratégico o salto al vacío?”, 2010. p 5. Documento Electrónico.

⁹ Comparar Suárez. “Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia”. p 70. Documento Electrónico.

inicio del conflicto- consiste en el desplazamiento como consecuencia (no deliberada) del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública, cuando la población huye por carácter de las garantías mínimas de protección de su vida e integridad física.

Con el paso del tiempo el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, que en muchas ocasiones tenía (o tiene aún) un carácter temporal. Sin embargo, contemporáneamente el desplazamiento como estrategia ha tendido a convertirse en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas.¹⁰

A medida que el conflicto armado se ha agravado, los actores intervinientes han aumentado y a su vez los intereses de éstos. Ello implica que el fenómeno del desplazamiento, como producto del conflicto armado en Colombia, se vuelve más complejo y, como se mencionó anteriormente, pasa de ser una consecuencia del conflicto armado a ser una herramienta estratégica que facilita a los actores de este conflicto el logro de determinados objetivos.

A pesar de que el conflicto armado interno es la causa principal del desplazamiento forzado en Colombia, es indispensable mencionar otras causas, propias del conflicto, que inciden en la generación de desplazamiento. Dentro de éstas pueden mencionarse la posesión de tierras con importancia geoestratégica, el narcotráfico y el cultivo ilícito de drogas, la violencia y las amenazas generalizadas.

a. Conflicto Armado. Los ataques, acciones militares, reclutamientos, amenazas, tomas de municipios, entre otros, hacen parte de los enfrentamientos entre los diferentes actores armados que a lo largo de todo el territorio nacional se enfrentan constantemente. Estos hechos, además de afectar a las partes de una confrontación armada, tienen fuertes repercusiones sobre la sociedad civil, al ésta verse obligada a escapar o huir de su hogar, bien sea para prevenir eventos propios del conflicto armado o en reacción a los mismos¹¹ una vez han ocurrido. En este punto específico se encuentra actualmente un tema de discusión sensible: el no reconocimiento por parte del Gobierno colombiano de la existencia de un conflicto

¹⁰ Ver Forero, Edgar. “El desplazamiento Interno forzado en Colombia”, 2003. p. 4.

¹¹ Comparar Ibáñez y Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, p 41. Documento Electrónico.

armado interno, lo cual repercute sobre la Cooperación Internacional que el país puede recibir. Este tema se tratará más adelante.

b. Posesión de tierras con importancia geoestratégica. En Colombia el control de territorios y la posesión de tierras ha sido de mucha importancia durante décadas tanto para personas naturales y empresas, como para grupos al margen de la ley. Esto implica que el desplazamiento de las personas que habitan u ocupan un territorio determinado “constituye con frecuencia un medio para adquirir tierras en beneficio de los grandes terratenientes, narcotraficantes y empresas privadas que elaboran proyectos en gran escala para la explotación de los recursos naturales”¹². En el caso de los grandes empresarios, la posesión de tierras puede significar más terreno para cultivar sus productos, es decir más ganancias para sí mismos. Por el lado de la guerrilla, paramilitares y narcotraficantes las tierras son de gran utilidad para el cultivo de drogas, las cuales financian todos los recursos e instrumentos necesarios para llevar a cabo sus acciones y, además, se “genera una presión adicional sobre la tierra y sobre el desplazamiento debido no solo a la adquisición de tierra para el cultivo de coca y amapola sino también por la importancia del control de corredores para el transporte de drogas”¹³. Con ello, puede observarse que sea cual sea el interés de un grupo determinado, el desplazamiento de personas posibilita la adquisición de terrenos que ayudan a perseguir determinados objetivos que, en este caso, son económicos en su mayoría.

c. Narcotráfico y cultivo ilícito de drogas. El narcotráfico y el cultivo ilícito de drogas está directamente relacionado con el punto anterior que hace referencia a la posesión de tierras. En este punto, tanto guerrillas y paramilitares como las fuerzas armadas cumplen su papel al generar desplazamiento. Como ya se mencionó anteriormente, la guerrilla, los grupos paramilitares y los narcotraficantes contribuyen a generar desplazamiento en tanto despojan a campesinos de sus tierras

¹² Ver Organización de las Naciones Unidas - ONU. “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. E/CN.4/2000/83/Add”, 2000. Consulta Electrónica.

¹³ Ver Ibáñez y Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, p 12. Documento Electrónico.

para apropiarse de ellas y utilizarlas para el cultivo de drogas o como corredores para el transporte de las mismas. En cuanto a la fuerza pública, el tema del desplazamiento en este punto está relacionado con la fumigación de cultivos ilícitos. Las fumigaciones buscan acabar con la posterior producción y tráfico de drogas y representan “la destrucción de los activos de los cultivadores, generando un choque en sus ingresos y un incremento en los combates. La intensificación de la fumigación en los últimos años ha provocado una ola migratoria importante”¹⁴, no solo al generar pérdidas del sustento económico de los campesinos, sino además al tener repercusiones sobre la salud de éstos.

d. Violencia y amenazas generalizadas. Si bien se tiende a creer que los enfrentamientos armados como tal son el principal generador de desplazamiento, “la gran mayoría de los desplazamientos se origina por amenazas generalizadas y por el temor a las consecuencias de los enfrentamientos armados sobre la población civil”¹⁵. Como lo afirma Edgar Forero, se genera desplazamiento en el momento en que la víctima “se plantea el dilema entre la propiedad y la vida, y cuando es mayor la incapacidad del Estado para protegerlas”¹⁶.

1.1.2 Consecuencias del desplazamiento forzado. Las consecuencias del desplazamiento forzado sobre las víctimas son múltiples y de diferente naturaleza. Este fenómeno tiene efectos psicológicos, económicos, sociales y familiares sobre las personas que se han visto obligadas a huir o abandonar sus hogares.

a. Personales y psicológicas. Los efectos psicológicos del desplazamiento se presentan tanto en la persona individualmente como en la relación de ésta con el mundo exterior. En una persona que ha sido desplazada nacen sentimientos de desconfianza, resentimiento, aislamiento, impotencia, vulnerabilidad, entre otros, sumados todos al temor, miedo, incertidumbre y angustia. Todo ello se ve reflejado, en parte, en un sentimiento de frustración e imposibilidad de recuperar lo que se ha

¹⁴ Ver Ibáñez y Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, p 12. Documento Electrónico.

¹⁵ Ver Forero. “El desplazamiento Interno forzado en Colombia” p. 6.

¹⁶ Ver Forero. “El desplazamiento Interno forzado en Colombia” p. 5.

perdido, materialmente hablando, y en la relación del desplazado con otros individuos.¹⁷

b. Socioeconómicas. Al presentarse una situación de desplazamiento la pérdida material inmediata es la de la tierra, la cual trae otra consecuencia aún peor: la imposibilidad de poseer un sustento económico para sobrevivir.

Por un lado, los activos físicos, como la tierra, son abandonados en la mayoría de los casos ya que los hogares no cuentan con tiempo suficiente para venderlos antes de la migración y pocas veces poseen títulos de propiedad. De otro lado, los miembros del hogar, capacitados por lo general para trabajar en labores agrícolas, pierden el capital humano específico a su oficio.¹⁸

Al presentarse la situación en la que una familia pierde todo aquello que le permite sobrevivir, ésta se ve obligada a buscar un lugar (generalmente ciudades principales) donde crean que pueden adquirir aquello que les permitirá garantizar su supervivencia. Se presenta además empobrecimiento, ruptura del tejido social, crecimiento del sector informal de la economía, reordenamiento urbano, entre otras.¹⁹

c. Familiares. Además de que el desplazamiento puede generar la separación de los miembros de una familia, en los casos en que ésta permanece unida se presentan “dificultades afectivas que genera la disgregación familiar, el cambio de los roles tradicionales de pareja y de los demás miembros de la familia para asumir la lucha por la supervivencia, el traslado del conflicto social al familiar y la ruptura de la comunicación”²⁰.

Tras observar algunas de las consecuencias del desplazamiento forzado, puede observarse que el impacto del fenómeno no solamente deja una marca importante a nivel social e incluso demográfico, sino también psicológico que quizá es el factor más difícil de remediar y muchas veces resulta irreparable.

¹⁷ Comparar Hernández Delgado, Esperanza “El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia”, 1999. p 6. Documento Electrónico.

¹⁸ Ver Ibáñez y Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, p 25. Documento Electrónico.

¹⁹ Comparar Hernández Delgado “El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia”, p 6. Documento Electrónico.

²⁰ Ver Hernández Delgado “El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia”, p 6. Documento Electrónico.

1.2. PRIMEROS ESFUERZOS DEL GOBIERNO NACIONAL RESPECTO AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Si bien el desplazamiento forzado ha existido en Colombia desde la construcción de la territorialidad,²¹ y no únicamente desde que inició el conflicto armado interno, el país comenzó a tener idea de la problemática del desplazamiento a comienzos de los años 90. Para 1994, año en que se realizó la primera misión por Francis Deng, Representante Especial del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, el Gobierno nacional hasta ahora empezaba a tener conocimiento sobre el fenómeno del desplazamiento interno en el país, la magnitud de éste y las acciones que debían llevarse a cabo para hacerle frente.²² Por tal razón, se puede afirmar que para ese entonces el Gobierno no solo tenía desconocimiento frente al tema, sino que además no estaba en la capacidad de responder adecuada y efectivamente al fenómeno.

Una vez realizada la misión, se identificaron ciertos elementos que, de seguir así, impedirían una respuesta efectiva al desplazamiento interno: falta de coordinación entre el Gobierno y la comunidad internacional, poca armonización en las actividades y perspectivas de los órganos centrales y locales del Gobierno y malas relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y las autoridades basadas en la desconfianza y la falta de cooperación. Al ser identificados estos problemas, el Representante hizo una serie de recomendaciones al país dentro de las cuales se encontraban: elaborar una política sobre desplazamiento interno, mejorar la coordinación entre el Estado, la comunidad internacional y las organizaciones no gubernamentales y generar mayor conciencia sobre la gravedad e importancia del fenómeno del desplazamiento en el país.²³

Teniendo en cuenta lo anterior, “el primer esfuerzo adelantado en el país por

²¹ Comparar Suárez. “Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia”, p 67. Documento Electrónico.

²² Comparar ONU. “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. E/CN.4/2000/83/Add”. Consulta Electrónica.

²³ Comparar ONU. “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. E/CN.4/2000/83/Add”. Consulta Electrónica.

sistematizar las cifras sobre la población afectada por el desplazamiento fue realizado por la Conferencia Episcopal de Colombia, hacia el año 1994, en un trabajo que recogía cifras desde 1985 hasta el año en mención”²⁴. A esto se le suma el reconocimiento por parte del entonces Presidente Ernesto Samper Pizano, de la existencia del desplazamiento interno en el país y la responsabilidad que el Estado debía asumir frente a esta problemática.²⁵ Esto, tras un ejercicio de convencimiento y presión por parte de la Iglesia y de diferentes organismos para que dicho reconocimiento se llevara a cabo. En este orden de ideas, puede observarse que una vez identificado el problema del desplazamiento interno en Colombia y el Gobierno asumir su responsabilidad para solucionarlo y prevenirlo, se marcó un paso importante en lo que vendría más adelante en cuanto a los esfuerzos para hacer frente al fenómeno.

El paso a seguir fue la aprobación, por parte del Consejo Nacional de la Política Económica y Social (CONPES) en 1995, del Programa Nacional de Atención Inmediata a la Población Desplazada por la Violencia, el cual buscaba “generar condiciones de sostenibilidad mínimas para la reincorporación social y económica de los desplazados, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de ésta (...) define y desarrolla acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del Gobierno”²⁶. Luego, tras su posterior modificación en 1997 (al identificarse una serie de falencias y deficiencias al interior del programa), nacería la Ley 387 de 1997.²⁷

La Ley 387 de 1997, la cual determina el reconocimiento de que las personas en situación de desplazamiento forzado son víctimas civiles del conflicto armado y, además, ordena al Estado a restituir sus derechos fundamentales antes y después de la salida involuntaria, a concertar con los victimarios las formas de reparación de sus delitos y a confesarse responsable de los hechos, esto es, a declarar su verdad. Y también, conmina al Estado a evitar la impunidad y a prevenir este tipo de delitos en el futuro.²⁸

²⁴ Ver Suárez. “Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia”, p 58. Documento Electrónico.

²⁵ Comparar ONU. “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. E/CN.4/2000/83/Add”. Consulta Electrónica.

²⁶ Ver Departamento de Planeación de la República de Colombia – DNP. “Programa Nacional de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia”, 1995. p 1. Documento Electrónico.

²⁷ Comparar ONU. “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. E/CN.4/2000/83/Add”. Consulta Electrónica.

²⁸ Ver Cuchumbé-Holguin, Nelson Jair y Vargas-Bejarano, Julio Cesar. “Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia”, 2007. p 178. Documento Electrónico.

De tal modo, la Ley 387 de 1997 ha resultado de suma importancia para el Gobierno y el manejo del desplazamiento interno en Colombia. Esta ley puede y debe ser el “instrumento empleado por los funcionarios y por la justicia para atender y amparar a las personas desplazadas por la violencia. De igual manera, ha sido el mecanismo empleado por la propia población desplazada para exigir la protección de sus derechos”²⁹. Vale aclarar, sin embargo, que a pesar de la existencia de esta Ley existen algunas insuficiencias que impiden que la labor frente al desplazamiento interno en el país sea la adecuada.

Si bien la ley 387 fue el instrumento mediante el cual, por primera vez, se reconoció finalmente que en Colombia el desplazamiento interno era una problemática de mucha importancia y que el Estado debía responsabilizarse de su prevención y de la asistencia de las personas que ya se encontraban en situación de desplazamiento, desafortunadamente hubo aspectos negativos. Por una parte la magnitud del problema de desplazamiento era tal, que para el Gobierno era sumamente difícil llevar los objetivos a la práctica.³⁰ Por otra parte, “la ley agravó el problema con la creación de varias instituciones nuevas, así como observatorios y sistemas de información que carecían de competencias definidas y de un mandato claro de división del trabajo”³¹, por lo que la coordinación para un trabajo efectivo hacia la población desplazada resultaba pobre y poco eficiente.

A partir de la creación de la Ley 387 de 1997 comenzaron a nacer proyectos, decretos y nuevas acciones relacionadas al tema del desplazamiento, bien fuera como una muestra del avance que se estaba teniendo en el tema o como el reflejo de que las acciones emprendidas hasta el momento no daban los resultados esperados. Un

²⁹ Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia* enero 2004 – abril 2007, 2007. p.15.

³⁰ Comparar Springer, Natalia. “Colombia: Desplazamiento interno – políticas y problemas” 2006. p 14. Documento Electrónico.

³¹ Ver Springer. “Colombia: Desplazamiento interno – políticas y problemas”, p 14. Documento Electrónico.

ejemplo de ello es la Sentencia T-025³², establecida en 2004, en la cual se declara la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales, “pues era tal la magnitud de la violación de los derechos humanos de dicha población, que ya más de tratarse de una demanda contra una o varias entidades del Estado, se trataba de un problema estructural, derivado de graves falencias”³³ donde las condiciones en las que se encontraba la población desplazada era inaceptable constitucionalmente.

[...] La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional. Tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada, deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.³⁴

El incumplimiento de las órdenes impartidas para superar los problemas derivados del desplazamiento dieron origen a innumerables autos que han buscado definir las dificultades que se han presentado en la superación del ya mencionado “estado de cosas inconstitucional”. Dentro de estos autos, se han enunciado varias órdenes, acciones concretas, seguimientos a indicadores de evaluación con el fin de lograr cumplir con la normatividad existente en materia de desplazamiento, y se ha hecho énfasis en las obligaciones y funciones de las entidades propias del SNAIPD.³⁵

Otros mecanismos o herramientas que reflejan los primeros pasos del Gobierno nacional en su labor frente al desplazamiento en Colombia son el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y el Sistema Único de Registro.

1.2.1 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Fue creado por el Gobierno nacional, mediante la Ley 387 de 1997, para responder eficazmente a las necesidades de la población desplazada. Este mecanismo

³² Este es un mandato de la Corte Constitucional concebido para la recuperación y el goce efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados, consagrados en la Constitución Política y amparados por la Ley 387 de 1997.

³³ Ver Taborda Ocampo, Francisco. “El desplazamiento: un estado de cosas inconstitucional sin superar”, 2006. p 1. Documento Electrónico.

³⁴ Ver Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego para Refugiados. “Jurisprudencia nacional: Sentencia T-025 de 2004”. *Territorio, Patrimonio y Desplazamiento Materiales Normativos*. Tomo II. Bogotá. 83-211

³⁵ Comparar ACNUR. “Desplazamiento Forzado en Colombia: Derechos, acceso a la justicia y reparaciones”, 2007. p. 23. Documento Electrónico.

busca “formular las políticas y adoptar las medidas de prevención del desplazamiento forzado, con el fin de cualificar esfuerzos y comprometer voluntades para generar acciones y lograr respuestas de impacto a la población desplazada y el territorio, desde una mirada nacional, regional y local”³⁶. Asimismo, fue creado por la Ley 387 el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada como la institución encargada de formular las políticas y organizar el presupuesto de los programas destinados a la población desplazada.³⁷

1.2.2. Sistema único de Registro (SUR). Ahora Sistema de Información de Población Desplazada-SIPOD. Es el listado de personas que se encuentran en situación de desplazamiento en el país. Fue creado para “identificar a las personas que se consideran legalmente desplazadas, caracterizar a dicha población, cuantificar la demanda real por atención estatal y establecer un seguimiento a las ayudas prestadas”³⁸. Las personas desplazadas deben estar inscritas para poder acceder a las ayudas mencionadas en la Ley 387 de 1997 y se supone, que al estar en este registro, las personas en situación de desplazamiento tienen acceso a los servicios de salud y educación que brinda el Estado.³⁹ Es importante mencionar, sin embargo, que existen ciertas falencias el interior del sistema: se presenta la ausencia o retraso en la comunicación de la información desde el SUR hacia las entidades,⁴⁰ se presenta un subregistro de personas desplazadas y el sistema no permite registrar aquellos bienes inmuebles y predios abandonados por estas personas.⁴¹ Estas falencias no solo impiden tener una cifra real sobre el número de desplazados en el país, sino que además imposibilitan que la respuesta del Estado, a la hora de brindar su asistencia y

³⁶ Ver Vértice. “Sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada”. Consulta electrónica.

³⁷ Comparar Trindade Viana, Manuela. “Cooperación internacional y desplazamiento interno en Colombia: desafíos a la mayor crisis humanitaria de América del sur”, 2009. p 145. Documento Electrónico.

³⁸ Ver Ibáñez y Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, p 11. Documento Electrónico.

³⁹ Comparar Prieto Gallego, David. “Desplazamiento interno en Colombia”, 2007. pp 6-7. Documento Electrónico.

⁴⁰ Comparar Corte Constitucional. *Auto No 011 de 2009 – Referencia: Sentencia T-025 de 2004*, 2004. p 9.

⁴¹ Comparar Ibáñez y Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, p 70. Documento Electrónico.

ayuda a esta población, sea incompleta.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se pueden observar algunos logros y desafíos del Gobierno colombiano en sus primeros esfuerzos para hacer frente al desplazamiento. Los logros más evidentes hacen referencia a la adopción de un marco normativo a favor de la población desplazada, de donde se desprenden fines y metas específicas para responder al problema del desplazamiento en el país. Esto hace evidente que, finalmente, se logró darle importancia al fenómeno del desplazamiento. De allí nacieron entidades y organismos, que desde su creación han buscado enfrentar la problemática.⁴² Sin embargo, se presentaron algunas falencias que impidieron que los esfuerzos emprendidos inicialmente fueran suficientes para responder efectivamente al desplazamiento forzado: falta de coordinación entre las entidades y organismos creados para actuar contra el desplazamiento y sus efectos; falta de capacitación de los funcionarios debido a que la visibilización del problema era muy reciente; poca capacidad institucional para asistir e involucrar a todos los desplazados en la respuesta estatal y la imposibilidad de debilitar a grupos armados y generadores de desplazamiento.⁴³ A ello se suma un aspecto mencionado anteriormente: el no reconocimiento por parte del Gobierno colombiano de la existencia de un conflicto armado interno en el país, lo cual implica que la ayuda internacional que Colombia puede recibir para acabar con una de las mayores causas de desplazamiento, es limitada. Esto, si se tiene en cuenta que al no reconocerse el conflicto armado, los mediadores que pueden tener un acercamiento con los actores generadores de desplazamiento, son considerados como innecesarios. Estas falencias aún existen hoy en día, y a ellas se suman otros vacíos y problemas en la respuesta estatal.

⁴² Comparar Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES. “Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005”, 2006. pp. 103 – 106. Documento Electrónico.

⁴³ Comparar Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. “Desplazamiento forzado en Colombia”, 2009. p 9.

2. PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Una vez hecho un breve recuento sobre lo que significa el desplazamiento forzado en Colombia, las principales causas y consecuencias de éste y algunos de los alcances y desafíos del Gobierno nacional respecto al fenómeno, en el segundo capítulo se observará el papel jugado de la Cooperación Internacional frente a la problemática, haciendo énfasis en la cooperación que se ha sostenido durante varios años entre el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas, a través de una de sus agencias. El tema será explicado con la ayuda de la teoría del Institucionalismo Neoliberal de Robert O. Keohane y estará dividido en dos partes: primero se hará una aproximación general a lo que ha sido el papel de la comunidad internacional frente al tema del desplazamiento en Colombia, haciendo una revisión de quiénes han cooperado con el país en el tema y de qué manera lo han hecho. En la segunda parte se hará un estudio de caso particular, donde se entrará a observar específicamente la Cooperación Internacional, respecto al tema del desplazamiento, entre el Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En esta segunda parte se hará mención de la Unidad Técnica Conjunta como principal proyecto derivado de la cooperación entre ACNUR y Acción Social.

2.1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La complicada situación de desplazamiento que atraviesa Colombia no sólo ha sido motivo de preocupación al interior del país, sino que ha generado la conmoción de la comunidad internacional (Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales), en especial por las cifras reveladas y por la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que el desplazamiento en sí implica.

Como reflejo de la preocupación internacional derivada del desplazamiento

en Colombia, es posible contar desde hace algunos años con la Cooperación Internacional tanto de otros países como de organizaciones internacionales y no gubernamentales. Sin embargo, es importante aclarar que la cooperación que se brinda al país no es fácil de conseguir.

(...) no es automática sino que exige planificación y negociación. Es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse, un proceso que implica el ejercicio de la influencia. Y la influencia esta asegurada no solo con la ayuda de la persuasión y prestigio sino también a través del uso de recursos.⁴⁴

2.1.1 Antecedentes. Si bien ya había conocimiento sobre la situación de desplazamiento en Colombia desde los noventa y durante esta misma década comenzó a verse la preocupación internacional al respecto, fue en el año 2003 en la Declaración de Londres sobre apoyo internacional a Colombia, que los participantes (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, Estados Unidos, Naciones Unidas y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) expresaron su preocupación por algunas problemáticas al interior del país y establecieron los temas prioritarios de la cooperación internacional que se brindaría a Colombia: Bosques, Reincorporación a la civilidad, Desarrollo productivo y alternativo, Fortalecimiento del Estado social de derecho y los derechos humanos, Programas regionales de desarrollo y paz y, por último, Desplazamiento forzado y asistencia humanitaria.⁴⁵ Frente al tema específico de desplazamiento, se manifestó la profunda preocupación por las condiciones de los desplazados en Colombia y los participantes reafirmaron su apoyo al Gobierno en dar una solución a la problemática.⁴⁶ Para ello, hubo una revisión y reorientación de los programas de cooperación que había para tratar el tema del desplazamiento.⁴⁷ Dos

⁴⁴ Ver Keohane, Robert O. *International Institutions and State Power*, 1989. p.11.

⁴⁵ Comparar Arango Domínguez, Ana María. “10 años de desplazamiento forzado en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos”. 2007. p 10. Documento Electrónico.

⁴⁶ Comparar Rojas Rodríguez, Jorge y Laverde Morales, Zully. “Cooperación Internacional, desplazamiento forzado y crisis humanitaria en Colombia”. En: *Desplazamiento Forzado y políticas públicas*, 2006. p 289.

⁴⁷ Comparar Rojas Rodríguez, y Laverde Morales. “Cooperación Internacional, desplazamiento forzado y crisis humanitaria en Colombia”. p. 289.

años más tarde se llevó a cabo una segunda reunión (Declaración de Cartagena) que buscaba dar continuidad al diálogo sostenido durante la declaración de Londres.

Con la Ley 387 de 1997 y con una reafirmación, por parte de la Comunidad Internacional, sobre la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente al desplazamiento, “el gobierno ha desarrollado una política de atracción de recursos de cooperación internacional”⁴⁸ para responder a la problemática.

2.1.2 Tipos de Cooperación y cooperantes. En Colombia el tipo de cooperación que se percibe es la cooperación técnica y la cooperación financiera. En el primer caso, consiste en la ayuda entregada a través de la transferencia de conocimientos, habilidades, técnicas o tecnologías para apoyar el desarrollo. En el caso de la cooperación financiera, es la entregada mediante recursos financieros. Esta última se divide en reembolsable (deben ser devueltos) y no reembolsable y tiene como propósito apoyar proyectos o actividades de desarrollo.⁴⁹ De igual manera, existe otra clasificación adicional para cooperación internacional: Cooperación Bilateral, donde participan dos países o instituciones de dos países; Cooperación Multilateral, donde interviene un organismo internacional en el cual participan varios países con intereses mutuos y la Cooperación multi-bilateral que hace referencia al tipo de cooperación que se presenta cuando intervienen dos países que cooperan y un tercer país u organismo que financia la cooperación.⁵⁰

Frente al tema concreto del desplazamiento en Colombia pueden encontrarse diferentes cooperantes, tanto países como organizaciones internacionales y no gubernamentales. Los principales aportes de la Cooperación bilateral con Colombia provienen de Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Japón, Suecia, Suiza y Reino Unido. En cuanto a las organizaciones que han cumplido un papel importante de cooperación internacional en Colombia se encuentran algunas agencias de Naciones Unidas (ACNUR, OACNUDH, PNUD, OCHA, UNICEF, OIM, PMA), la Comisión

⁴⁸ Ver Rojas Rodríguez, y Laverde Morales. “Cooperación Internacional, desplazamiento forzado y crisis humanitaria en Colombia”. p. 290.

⁴⁹ Comparar Acción Social. “Cooperación Internacional según tipo de cooperación”. Consulta electrónica.

⁵⁰ Comparar Acción Social. “Cooperación Internacional según el número y naturaleza de las partes involucradas”. Consulta electrónica.

Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina de la Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), USAID, entre otros.⁵¹

Evidentemente la gravedad de la situación de desplazamiento en Colombia, junto con la poca eficacia del Estado para hacer frente al problema, crean la necesidad de recurrir a la cooperación internacional. Tal es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el cual ha venido trabajando en Colombia desde 1999 a favor de la población desplazada. Esta agencia de Naciones Unidas cumple un papel fundamental en el país al hacer frente a la problemática del desplazamiento (junto con el Gobierno nacional), en tanto está en la capacidad de afectar los incentivos a los que se enfrenta el Estado, inclusive si los intereses fundamentales de éste son definidos autónomamente; hace posible que el Estado tome acciones que, de otra manera sería inconcebible.⁵²

2.2. PROFUNDIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA, TRABAJO ACNUR-ACCIÓN SOCIAL

Para comprender el rol de ACNUR en Colombia como cooperante frente a la situación de desplazamiento en el país, debe tenerse en cuenta que ésta agencia será entendida como una institución internacional ya que, según Robert O. Keohane, las instituciones internacionales son “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen y configuran expectativas”⁵³. Teniendo en cuenta la apreciación del autor, ACNUR puede ser tomado como una institución internacional en tanto ha logrado que el Gobierno colombiano tome una posición diferente frente al fenómeno del desplazamiento en el país, por ejemplo al considerarse el principal responsable de la problemática y trabajar para ello, no sin retos, dificultades y retrocesos.

⁵¹Comparar Acción Social. “Mapa de Cooperación Internacional”. Consulta electrónica.

⁵²Comparar Keohane, Robert. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial” En: *Instituciones Internacionales y Poder estatal*, 1993. p.20.

⁵³ Ver Keohane. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”. p.16.

En términos generales, ACNUR busca proteger y dar solución a los problemas de los refugiados alrededor del mundo a través de su acción internacional. Su principal objetivo es velar por los derechos y el bienestar de la población refugiada a través de la protección y asistencia de éstas. También trabaja en Pro de la búsqueda de soluciones duraderas,⁵⁴ ya que con éstas es más viable que se pueda disminuir el desplazamiento y hacerle frente.

En Julio de 1998 ACNUR abrió su primera oficina en Colombia, en la ciudad de Bogotá, tras la búsqueda por parte del Estado colombiano de la asistencia técnica y humanitaria de esta agencia. Las acciones que ACNUR realizaría en el país fueron acordadas en un Memorando de Intención firmado entre la agencia y el Gobierno colombiano. (Ver Anexo 1) En principio, ésta estaba encargada de capacitar a todos los organismos del Estado, así como a organizaciones no gubernamentales, en lo relacionado con el tema de desplazamiento y, además, debía brindarle al gobierno todos sus conocimientos y experiencia en atención humanitaria, protección a la población desplazada y procesos de soluciones duraderas.⁵⁵ Sin embargo, la labor de ACNUR en el país abarcaba unas líneas de cooperación más específicas:

- 1) Programas de cooperación técnica a las autoridades nacionales y sectores sociales organizados en el diseño de políticas efectivas para la atención integral de la población desplazada.
- 2) Apoyar el fortalecimiento de los mecanismos internos de protección de los derechos humanos en general y de los desplazados en particular, así como de sus propias organizaciones.
- 3) Colaborar en el diseño de estrategias para prevenir las causas del desplazamiento forzado de personas.
- 4) Contribuir al diseño de estrategias que permitan mitigar las consecuencias del desplazamiento forzado, en los casos en que este sea inevitable, dando especial atención a los desplazados en condición de mayor vulnerabilidad como las mujeres cabezas de familia, los niños, los afro-colombianos y los indígenas.
- 5) Apoyar la evaluación, el diseño y la promoción de soluciones duraderas para las personas desplazadas.
- 6) Poner en marcha programas de difusión de las normas aplicables y capacitación con el propósito de contribuir al cumplimiento de la normativa pertinente y en particular con la Ley 387 y su reglamentación.
- 7) Fortalecer los mecanismos de coordinación entre el Estado y los organismos nacionales e internacionales que trabajan con población desplazada por la violencia.⁵⁶

⁵⁴ Comparar ACNUR. “Qué hace”. Consulta electrónica

⁵⁵ Comparar Trindade Viana. “Cooperación internacional y desplazamiento interno en Colombia: desafíos a la mayor crisis humanitaria de América del sur”, p 152. Documento Electrónico.

⁵⁶ Ver Acción Social. “Manual de Acceso a la Cooperación Internacional.”, 2007. p 4. Documento Electrónico.

La cooperación que ACNUR brinda a Colombia en materia de desplazamiento se lleva a cabo principalmente mediante la asistencia técnica a entidades del Estado que trabajan, igualmente, el tema del desplazamiento. Por otra parte, ACNUR también asiste a organizaciones de población desplazada, a grupos y familias en situación de desplazamiento y/o en riesgo de padecerlo y a todos aquellos que se encuentran en proceso de retorno a su lugar de vivienda.⁵⁷

Además de las líneas de cooperación y los objetivos que ACNUR tiene en Colombia, la agencia tiene unos objetivos estratégicos que beneficiarían notablemente a la población en situación de desplazamiento. El Alto Comisionado quiere: que el Gobierno aumente su presupuesto para el desplazamiento un 20% en comparación al del año 2007; que aproximadamente 100.000 colombianos desplazados o en riesgo de serlo reciban documento nacional de identidad; que 300.000 hectáreas de tierra en nueve departamentos del país estén protegidas para beneficiar a 15.000 familias desplazadas; que los centros de ayuda en las zonas urbanas brinden asesoría legal y psicológica gratuita a las personas desplazadas y que se fortalezcan las Oficinas del Defensor del Pueblo en las regiones más afectadas por el conflicto.⁵⁸

Además de tener en cuenta los objetivos y las líneas de trabajo de ACNUR en Colombia, deben considerarse también los impactos y resultados reales de su labor desde su entrada a Colombia en 1999. Desde la fecha, han sido dos las administraciones que han contado con la colaboración de la agencia: El Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1999 – 2002) y el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010).

La labor de cooperación con el Gobierno nacional durante la administración Pastrana tuvo un primer y fuerte resultado: lograr que al interior del país se reconociera la importancia que debía darse al fenómeno del desplazamiento y, con

⁵⁷ Comparar Acción Social. “Manual de Acceso a la Cooperación Internacional.”, 2007. p 4. Documento Electrónico.

⁵⁸ Comparar ACNUR. “Actualización de los Programas y Estrategias del ACNUR, 2009”. 2009. p 369. Documento Electrónico.

ello, la agencia “logró mejorar la protección de los derechos de los desplazados internos a nivel nacional”⁵⁹, en tanto el Gobierno comenzó a gestionar sus esfuerzos para hacer frente al fenómeno que, con anterioridad, no era tenido en cuenta.

Gracias a ACNUR el Gobierno “reconoció que las instituciones existentes no tenían la capacidad de hacer frente al problema del desplazamiento interno. Por lo tanto, se reorganizaron las acciones orientadas a brindar apoyo a los desplazados internos.”⁶⁰ Respecto al tema de protección y asistencia de la población desplazada, ACNUR logró brindar asistencia a las comunidades y organizaciones de desplazados internos, así como contribuyó fuertemente en fortalecer la respuesta institucional hacia el desplazamiento, a través del apoyo y capacitación a las entidades del Gobierno.⁶¹

Una muestra del impacto que ACNUR tuvo durante sus primeros años de trabajo en Colombia se hace evidente con el resultado de una encuesta realizada antes de terminarse la administración Pastrana. En Agosto de 2002 ACNUR, entidades del Estado, ONG’s y académicos llevaron a cabo una encuesta sobre la asistencia proporcionada a los desplazados internos. Los resultados fueron positivos, pues indicaron que “durante los últimos tres años se lograron avances en el desarrollo del marco legal y el sistema de apoyo a los desplazados internos”, siendo éste un indicador de que la cooperación entre el Gobierno colombiano y el ACNUR estaba dando frutos.

Del mismo modo, la labor de ACNUR en Colombia fue importante durante la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010). Con el fenómeno ya identificado y unas herramientas preestablecidas para responder al desplazamiento, el pasó a seguir era fortalecer y mejorar lo que ya se había logrado.

Poco después de asumir el poder, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el cual consideró el desplazamiento interno como el principal problema humanitario que enfrentaba Colombia como consecuencia del conflicto armado debido a su magnitud y a sus características. Por consiguiente, la administración se comprometió a reforzar las acciones para prevenir el desplazamiento, a mejorar la

⁵⁹ Ver ACNUR. “Informe Mundial 2002”. Consulta electrónica.

⁶⁰ Ver Springer. “Colombia: Desplazamiento interno – políticas y problemas”, p 14. Documento Electrónico.

⁶¹ Comparar ACNUR. “Informe Mundial 2002”. Consulta electrónica.

protección de la población en riesgo, a aumentar la capacidad de respuesta a situaciones de emergencia (nutrición, albergue, servicios de salud), a crear las condiciones necesarias para fomentar el retorno y a fortalecer el SNAIPD.⁶²

La administración de Uribe fue más larga que la de Andrés Pastrana y, como se dijo anteriormente, contó con la pre-existencia de algunos mecanismos o herramientas para trabajar el fenómeno del desplazamiento. Esto conduce a que, comparativamente, los avances frente a la problemática fueran mayores en el Gobierno Uribe. Esto se puede evidenciar, por ejemplo, con el Informe Mundial sobre Colombia que ACNUR realiza anualmente. En éste se encuentra plasmado el trabajo realizado en el país, los avances del Gobierno y el impacto de la cooperación que ACNUR brinda al país en materia de desplazamiento. Si bien la publicación de estos informes alcanza a abarcar (temporalmente) el periodo de administración de Andrés Pastrana, la mayoría de éstos fueron publicados durante la administración de Uribe.⁶³ Por esta razón es posible tener mayor conocimiento sobre el trabajo realizado desde 2002 hasta la actualidad.

Partiendo de los informes que anualmente se han venido publicando desde 2002, se observa que el trabajo de ACNUR y del Gobierno en el tema de protección y asistencia a la población desplazada tuvo su mayor impacto en los siguientes aspectos: asistencia legal, actividades de generación de ingresos, protección de la propiedad, acceso a la educación. Adicionalmente, se le dio más importancia al tema del desplazamiento de mujeres, niños e indígenas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentran algunos ejemplos de acciones realizadas por ACNUR en cada uno de los temas mencionados. En el año 2004 ACNUR brindó asistencia legal a 500 personas desplazadas con el apoyo de centros de ayuda legal, a partir de lo cual los tribunales comenzaron a tratar 600 casos de desplazamiento,⁶⁴ y, adicionalmente, participó activamente en el desarrollo de la ya mencionada Sentencia T-025 mediante su asesoría y acompañamiento. Fue a partir de esta Sentencia, que la Corte emitió una serie de Autos de seguimiento con los cuales

⁶² Ver Springer. “Colombia: Desplazamiento interno – políticas y problemas”, p 15. Documento Electrónico.

⁶³ Comparar también ACNUR. “publicaciones”. Consulta electrónica

⁶⁴ Comparar ACNUR. “Informe Mundial 2004”. Consulta electrónica.

pronunciaba órdenes con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento.⁶⁵ Igualmente, en 2007, ACNUR contribuyó para que algunas universidades del país asistieran legalmente a 5.000 desplazados.⁶⁶ Esto contribuye a que las personas desplazadas no solo sean conscientes de sus derechos, sino que también estén en la capacidad de reclamarlos. En 2003 se llevó a cabo, por parte de la agencia, la capacitación desplazados para lograr su autosuficiencia. Uno de los resultados de esta actividad fue el desempeño de actividades de generación de ingresos por parte de grupos de mujeres desplazadas.⁶⁷ Del mismo modo, en 2007, ACNUR ayudó a 600 familias desplazadas a mejorar su seguridad alimentaria a través de capacitación en el área agrícola y proyectos de agua y saneamiento.⁶⁸ Mediante las actividades y capacitación para la generación de ingresos, se abre vía para que las personas desplazadas superen cierto nivel de pobreza y vulnerabilidad, lo cual refleja un esfuerzo en el trabajo de protección de los desplazados.

En cuanto al tema de protección de la propiedad, que puede contribuir fuertemente en la prevención del desplazamiento, en 2006 ACNUR “apoyó al Gobierno para la protección de la tierra y la propiedad, contribuyendo a mejorar los mecanismos de subsidio de tierras para los desplazados internos”⁶⁹. Al mismo tiempo, ACNUR brindó materiales de construcción para las personas desplazadas cuyos hogares fueron destruidos en 2004. Esto a través de los “proyectos de protección práctica”⁷⁰.

Frente al tema de la educación, en 2003 ACNUR hizo capacitaciones de maestros para facilitar el acceso a la educación, con lo cual más de 30.000 niños desplazados pudieron ser atendidos para integrarse a escuelas en diferentes partes del

⁶⁵ Comparar Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. “Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004”. p 4. Documento electrónico

⁶⁶ Comparar. ACNUR. “La Situación de Colombia”, 2007. p 454.

⁶⁷ Comparar ACNUR. “Informe Mundial 2003”. Consulta electrónica.

⁶⁸ Comparar ACNUR. “La situación en Colombia” 2007. p 453.

⁶⁹ Ver ACNUR. “Colombia”, 2008. p 286.

⁷⁰ Ver ACNUR. “Informe Mundial 2004”. Consulta electrónica.

país.⁷¹ Esto contribuye a garantizar uno de los derechos fundamentales. Otro gran avance durante el Gobierno de Uribe fue darle importancia a grupos específicos de la población desplazada. Las personas desplazadas no pueden ser tomadas como un todo, ya que éstas tienen diferentes necesidades de acuerdo a su género, edad, condición física y etnia. Teniendo esto en cuenta, en 2008

la Corte Constitucional recurrió a las directrices de ACNUR para la protección y atención de mujeres desplazadas, niños, jóvenes y personas discapacitadas (...) y el Ministerio del Interior, teniendo en cuenta las recomendaciones de ACNUR, aprobó las directrices para la prestación de protección y asistencia a comunidades indígenas y comenzó a formular unas nuevas para la protección y asistencia de afrocolombianas.⁷²

Con lo anterior, se puede observar cómo el trabajo de protección y asistencia brindado por el Gobierno a la población desplazada tuvo un gran avance. En tanto tomó en cuenta las recomendaciones de ACNUR, se generó conciencia sobre las diferentes necesidades que se generan al interior de toda la población desplazada, de acuerdo a su género, edad, condición física y etnia.

Como estos, hay otros proyectos más que ACNUR ha ido desarrollando junto con el Gobierno, lo cual resulta de mucha importancia ya que las instituciones internacionales contribuyen a establecer la forma como los intereses de un Estado son definidos.⁷³ Es decir, con la ayuda de ACNUR, el Gobierno colombiano puede determinar cuáles deben ser sus intereses en cuanto a desplazamiento, ver las líneas de acción que debe tomar para así poder dar respuestas eficaces frente a la problemática.

En cuanto a las cifras que reflejan la labor de ACNUR en el país pueden encontrarse las siguientes: Para 2009 la presencia de ACNUR a lo largo del territorio colombiano se veía reflejada con 12 oficinas distribuidas en diferentes departamentos y 144 funcionarios (internacionales, nacionales, oficiales subalternos del cuadro orgánico y voluntarios de las Naciones Unidas).

⁷¹ Comparar ACNUR. “Informe Mundial 2003”. Consulta electrónica.

⁷² Ver ACNUR. “La situación en Colombia”, 2008. p 287.

⁷³ Comparar Keohane. *International Institutions and State Power*. p. 6.

Tabla 1: Organización e implementación

PRESENCIA DE ACNUR	COLOMBIA
Número de Oficinas	12
Total de Funcionarios	144
Internacionales	17
Nacionales	82
Oficiales subalternos del cuadro orgánico	4
Voluntarios de las Naciones Unidas	39
Otros	2

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la Actualización de los Programas y Estrategias del ACNUR, 2009.

En cuanto a la población desplazada asistida por la agencia, de los más de tres millones de desplazados en el país, ACNUR asistió en Enero de 2009 a 460.000 desplazados y en Diciembre del mismo año a 530.000.⁷⁴

Además de la asistencia que ACNUR ha brindado directamente a la población desplazada y de todos los recursos físicos y monetarios que ha destinado para la misma, uno de los mayores aportes de la cooperación que la agencia ha brindado el país han sido los Balances de la política pública para la prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia. Hasta el momento se han publicado desde 1999 hasta el 2007, donde se consignan los aspectos de la política pública y del desplazamiento en general, el trabajo del Gobierno al respecto, seguido de una serie de conclusiones y recomendaciones hechos por ACNUR, los cuales buscan el desarrollo y mejoramiento de la política misma con miras a beneficiar a la población desplazada. Las recomendaciones sugeridas en cada uno de los balances han tenido sus resultados sobre la política pública. Algunas de éstas han sido tomadas en cuenta por el Gobierno para mejorar su respuesta al desplazamiento, mientras que otras no han dado los resultados esperados. A continuación se presentan algunos ejemplos de las recomendaciones realizadas por ACNUR, que han llevado a

⁷⁴ Comparar ACNUR. “Objetivos Estratégicos”. p 368. Documento Electrónico.

algunos avances en la política pública o, en su defecto, no han generado mayores cambios en la misma. (Ver Anexo 2)

Al tener en cuenta las recomendaciones realizadas por ACNUR y los avances que hubo en la política pública, es posible afirmar que la cooperación intencional entre la agencia y el Gobierno ha sido hasta el momento efectiva si se tiene en cuenta la afirmación de Roberto O. Keohane, quien expresa que el impacto de la cooperación internacional puede ser evaluado al medir una situación o elemento determinado antes y después de darse dicha cooperación.⁷⁵ Para este caso en particular, se observa que algunos vacíos en la política pública para la atención al desplazamiento fueron tenidos en cuenta, tras las recomendaciones que ACNUR hizo al Gobierno como parte de su relación de cooperación.

En cuanto al presupuesto de la agencia para 2011, éste corresponde a USD 32,742,242 millones únicamente para población desplazada interna.⁷⁶ (Ver Anexo 3) Teniendo en cuenta dicho presupuesto, puede observarse que la prioridad de ACNUR para 2011 en Colombia respecto a la población desplazada se centra en tres grupos o temas centrales: ambiente favorable de protección, búsqueda de soluciones duraderas y apoyo a operaciones y logística.

En el tema específico de prevención del desplazamiento ACNUR seguirá trabajando aquellos temas relativos a las condiciones que generan desplazamiento, así como tratará los temas de incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. En lo que respecta a protección de la población desplazada, la agencia continuará enfocándose en la coordinación de instituciones del Estado en todos los niveles, con una respuesta directa y concreta hacia las necesidades de las personas y comunidades en situación de desplazamiento. En este punto se buscará proteger las propiedades de los desplazados y de las personas en riesgo de desplazamiento mediante la presencia en terreno de funcionarios de ACNUR. En cuanto a la búsqueda de soluciones duraderas, ACNUR trabajará más de cerca con las comunidades en proceso de retorno, favoreciendo la interacción y reubicación local.

⁷⁵ Comparar Keohane. *International Institutions and State Power*. p. 159.

⁷⁶ Comparar UNHCR. “Global Appeal 2011 Update”, 2010. p 3. Documento Electrónico

La implementación de toda la estrategia de ACNUR cuenta con la participación de instituciones colombianas, como por ejemplo la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social), la cual es su principal contraparte del Gobierno colombiano.⁷⁷

Acción Social es la entidad gubernamental cuyo fin es canalizar los recursos nacionales e internacionales para llevar a cabo todos los programas o proyectos sociales que involucran poblaciones afectadas por la pobreza, la violencia y el narcotráfico. Esto lo hace con la ayuda de la coordinación y promoción de cooperación internacional técnica y financiera.⁷⁸ Acción Social nace como resultado de la unión de la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. La RSS tenía como objetivo convocar la solidaridad nacional para atender las necesidades de la población más pobre y vulnerable y facilitar la participación de ésta en los programas sociales. Por su parte, la ACCI buscaba aprovechar los recursos provenientes de la cooperación internacional, como la transferencia de tecnologías y capacidades, para mejorar y fortalecer diferentes regiones del país.⁷⁹

En cuanto al tema del desplazamiento, Acción Social enfoca su trabajo en el apoyo a las personas desplazadas mediante la coordinación del SNAIPDV; la ejecución de acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación de la población desplazada o en riesgo de serlo.⁸⁰ Adicionalmente la entidad tiene unas funciones generales establecidas.

Entre las funciones generales de la nueva Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional figuran la de coordinar el desarrollo de la política que en materia de acción social fije el Gobierno Nacional; coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores; administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁸¹

Es posible afirmar que la labor de Acción Social responde, en parte, a la

⁷⁷ Comparar UNHCR. “Global Appeal 2011 Update”, 2010. p 2. Documento Electrónico

⁷⁸ Comparar Acción Social. “La entidad”. Consulta electrónica.

⁷⁹ Comparar Acción Social. “Red de Solidaridad Social y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional”. Consulta electrónica.

⁸⁰ Comparar ACNUR Colombia. “Contrapartes del ACNUR en Colombia”. Consulta electrónica.

⁸¹ Ver Acción Social. “la entidad”. Consulta electrónica.

responsabilidad total que tiene el Estado de hacer frente al fenómeno del desplazamiento en el país. La creación de una entidad, que además de actuar a favor de los desplazados, busque la cooperación internacional (de otros gobiernos u organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales) para el mismo fin, resulta imprescindible puesto que Colombia no tiene la suficiente experiencia y recursos para hacer frente al desplazamiento por sí sola.

Al igual que ACNUR, Acción Social tiene unos objetivos estratégicos: contribuir a la superación de la pobreza; aumentar la Cooperación Internacional y mejorar su coordinación; apoyar la recuperación social del territorio, brindar atención integral y reparación a las víctimas del desplazamiento y la violencia; construir la excelencia en el servicio público.⁸² Respondiendo a estos objetivos, la entidad cuenta con múltiples programas que involucran diferentes estrategias y grupos sociales. En el área de desplazamiento puede encontrarse el Programa de Apoyo Integral a la Población Desplazada. Este programa “ofrece atención integral y soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento, con un enfoque humanitario basado en la dignidad y la restitución de los derechos de los hogares desplazados y buscando la integración social y económica de éstos en los lugares de origen o de reubicación”⁸³.

En cuanto a las cifras que ilustran parte del trabajo de Acción Social en lo referente al desplazamiento pueden encontrarse las siguientes:

Tabla 2. Número de hogares desplazados que continúan en un alto nivel de vulnerabilidad atendidos con Atención Humanitaria.

PERIODO	META	RESULTADO
2009	112.000	267.934
2010	250.000	218.455

Fuente: Agencia Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional y Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB).

⁸² Comparar Acción Social. “Objetivos Estratégicos”. Consulta electrónica.

⁸³ Ver Acción Social. “Apoyo Integral a la población desplazada”. Consulta electrónica.

Tabla 3. Número de hogares desplazados acompañados en retorno o reubicación

PERIODO	META	RESULTADO
2009	8.000	2.470
2010	8.000	13.249

Fuente: Agencia Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional y Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB).

En este contexto, se puede observar que la labor de Acción Social de Atención Humanitaria fue mucho más significativa que la de acompañamiento en retorno o reubicación. Esto, posiblemente, porque el número de hogares en situación de desplazamiento es mucho mayor al de hogares en proceso de retorno y reubicación, mostrando en cifras una diferencia muy alta entre el número de familias ayudadas de una u otra forma.

Por ser el desplazamiento uno de los principales temas de preocupación de Acción Social, la entidad ha trabajado desde 1999 junto con ACNUR. La cooperación entre ambas partes fue formalizada mediante un Memorando de Entendimiento, con el cual se creó la Unidad Técnica Conjunta (UTECH) como un esquema de acciones conjuntas entre ACNUR y el Gobierno colombiano, a través de Acción Social.⁸⁴ La UTECH es quizá el mayor reflejo de la cooperación entre el Gobierno colombiano y el ACNUR como institución internacional.

⁸⁴ Comparar ACNUR. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia* enero 2004 – abril 2007, p.17.

3. LA UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA COMO RESULTADO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACNUR – ACCIÓN SOCIAL

Este tercer y último capítulo centrará su contenido en la Unidad Técnica Conjunta (UTEK) y en las acciones que emprendió desde su creación, como producto del trabajo conjunto entre ACNUR y Acción Social en el tema del desplazamiento. El tema será tratado en tres partes: En primera instancia se mostrarán hablará sobre qué es la UTEK, algunas de las actividades más significativas de la UTEK y sus respectivos resultados, que intervienen en el tema de protección y atención a la población desplazada a través de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia. En la segunda parte del capítulo, se hará un análisis de la posible incidencia e impacto de la UTEK sobre el tema de protección y asistencia de la población desplazada en el país y, se observará la efectividad de la UTEK como proyecto de cooperación internacional. Finalmente, en la tercera parte, se hará una descripción de las debilidades y fortalezas del proyecto.

3.1. ACCIONES DE LA UTEK Y SUS RESULTADOS

En Octubre de 1999 ACNUR y Acción Social dan origen a este proyecto, resultado de la cooperación entre las partes, cuyo trabajo era desarrollar la política pública para la prevención del fenómeno del desplazamiento forzado interno y la atención a las víctimas del mismo. También orientaba su trabajo a la consolidación de un marco normativo e institucional que incorporara los principios internacionales.⁸⁵

Al momento de la creación de la UTEK, se estableció que su trabajo sería realizado en los niveles central, regional y local específicamente en el diseño y ejecución de: Los sistemas locales de recolección y tramitación de la información; los programas descentralizados de asistencia humanitaria integral; los esquemas de financiación de atención a la población desplazada; los procedimientos administrativos y legales idóneos, y los proyectos de asentamiento, reasentamiento y

⁸⁵ Comparar Vértice. “Dirección Red de Solidaridad Social”. Consulta electrónica

retorno.⁸⁶ Todo esto estaría financiado con recursos nacionales y de cooperación internacional.

Del mismo modo y en el momento de su creación, se buscaba que la UTEC transfiriera su conocimiento y experiencia internacional a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) en cuatro áreas específicas: manejo del desplazamiento forzado y las políticas nacionales de atención a la población en situación de desplazamiento; seguimiento y evaluación de dichos programas; capacitación de funcionarios y otras organizaciones; adquisición de recursos financieros y soporte técnico de las relaciones de Acción Social y los donantes.⁸⁷ Esto mediante “la búsqueda, establecimiento y consolidación de alianzas estratégicas entre el Estado, las ONGs, las Agencias Internacionales y el Sector Privado para la consecución de recursos financieros y la ejecución de la política”⁸⁸.

Así, de acuerdo con la versión actualizada, la misión de la UTEC consistía en “prestar asesoría y asistencia técnica a las entidades gubernamentales que conformaban el SNAIPD y a Acción Social, en tanto coordinadora del mismo. Ésta se concreta mediante aportes conceptuales, técnicos, metodológicos y de información para la formulación, cualificación y difusión de la política pública”⁸⁹. Tales aportes, una vez validados mediante experiencias piloto, se transferían a las entidades gubernamentales para su incorporación a sus esquemas normales de gestión.⁹⁰

Las actividades realizadas por la UTEC durante once años de trabajo (1999 – 2010) tuvieron como fin último contribuir a beneficiar a la población desplazada por la violencia en Colombia, garantizando el goce efectivo de sus derechos y generando las condiciones para su estabilización socioeconómica, mediante la innovación de las políticas públicas y la cualificación de las mismas.⁹¹ Fueron diferentes los tipos de actividades realizadas al interior del proyecto. Se pueden encontrar sesiones de

⁸⁶ Comparar Red de Solidaridad Social –RSS. “La Unidad Técnica Conjunta”, 1999. p. 1.

⁸⁷ Comparar RSS. “La Unidad Técnica Conjunta”. p 1.

⁸⁸ Ver RSS “La Unidad Técnica Conjunta”. p 5.

⁸⁹ Ver Vértice. “Dirección Red de Solidaridad Social”. Consulta electrónica

⁹⁰ Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

⁹¹ Comparar UTEC. “Informe de actividades del Proyecto PNUD”, 2009. p.1.

trabajo, diseño de estrategias y mecanismos, creación de herramientas de divulgación de información, publicaciones y capacitación a funcionarios. Todas éstas con el único fin de beneficiar a la población desplazada por la violencia y hacer frente al desplazamiento.

Según Edgar Forero, entre las principales líneas de trabajo a lo largo de la existencia de la UTEC, pueden destacarse: Contribución a la formulación y expedición de normas (decretos y otros actos administrativos; contribución a la formulación de Planes Nacionales de Atención al desplazamiento forzado; Evaluación de programas y políticas públicas y formulación de recomendaciones para su cualificación (vivienda y retornos); diseño e implementación del Sistema Único de Registro, a nivel nacional y dentro de un esquema descentralizado, y su transferencia a Acción Social; Fortalecimiento de los Comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada; Formación a funcionarios públicos del nivel nacional y territorial; Gestión y apoyo a las organizaciones de la población desplazada para su participación a nivel nacional en el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) a través de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada (MNFOPD), y fortalecimiento de las Mesas Departamentales para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada (MDFOPD); Formulación de proyectos piloto para la generación de ingresos para población desplazada, y su transferencia a Acción Social y Divulgación de las políticas públicas y programas de atención a través de la Página Web Vértice, el servicio de consulta en línea, el Centro de Documentación (virtual y físico), el Boletín Vértice (virtual y físico), las Cartillas “Red de Servicios”, la revista Vértice y las publicaciones.⁹²

Si bien cada una de las líneas de trabajo mencionadas abarca un gran número de actividades, en la siguiente tabla se muestran tan sólo algunos de los resultados derivados de algunas de las acciones de la UTEC.

⁹² Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

Tabla 4: Ejemplos de actividades de la UTEC y resultados obtenidos

ACTIVIDADES O ACCIONES	RESULTADOS OBTENIDOS
<p>Crear mesas de trabajo nacional.</p> <p>Con miras a articular las Organizaciones de PID con las instancias de coordinación del SNAIPD: se creó la Estrategia Articulación-OPD</p> <p>Formulación de modelo de generación de ingresos para PID, transferido a Acción Social. Estrategia Alianzas-Red</p> <p>Estrategia Vértice Sistematización y Divulgación:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Revista Vértice -Página Web Vértice -Boletín Vértice -Centro de Documentación -Publicaciones -Foros Virtuales 	<p>Se realizaron mesas nacionales temáticas en diez sesiones de trabajo con la participación de 275 representantes de las diferentes instituciones: tierras, generación de ingresos rural, generación de ingresos urbana, ONG's nacionales e internacionales, de protección y prevención y de organizaciones de población desplazada, con los insumos del territorio, la sentencia T-025 y discusiones conceptuales, se obtuvieron insumos importantes para la reestructuración del Plan Nacional y ajustes a la Política de atención a población desplazada.</p> <p>Organizaciones de Población Desplazada incrementaron su capacidad para interactuar eficientemente en procesos de concertación y decisión en lo referente a prevención y protección, Asistencia Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica. Un 35% de Mesas Departamentales de OPD se encuentran participando eficientemente con las instancias de coordinación del SNAIPD.</p> <p>Acción Social cuenta con un modelo de generación de ingresos para la PID. El SNAIPD cuenta con 4 escenarios elaborados y validados de generación de ingresos que contribuyen a la Estabilización Socio Económica de la población desplazada y vulnerable que cuentan con un compromiso de vida con al menos 4.500 familias y 21.000 personas beneficiadas.</p> <p>Se mejoró y amplió la capacidad de divulgación de temas de política pública. Hay mayor accesibilidad a la información por parte de entidades, de la PID y de los actores humanitarios involucrados en el tema. El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD y al menos 5 entidades del SNAIPD han sistematizado, analizado, interpretado y divulgado información oportuna en temas de prevención y atención a población desplazada.</p>
<p>Otros Resultados de 1999 a 2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulación de nuevos instrumentos legales (decretos, acuerdos, directivas), no pre-existentes, para proteger los derechos de la PID. - Plan estratégico para la prevención y atención al desplazamiento forzado (1999) - Diseño de estrategias e instrumentos para la Atención psicosocial (2000 y 2002). - Diseño de modelos y estrategias para la protección de comunidades sitiadas y en riesgo de desplazamiento. (2003) - Programa de fortalecimiento de Unidades de Atención y Orientación (2004) - Contribución a la formulación del Plan nacional para la atención integral al desplazamiento forzado – Decreto 250/2005 (2004-2005) - Guía de atención integral a la PD (2000 y 2007) 	

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información de los diferentes Informes de Seguimiento de Proyecto UTEC realizados por ACNUR.

Desde su creación, la UTEC llevó a cabo acciones en diferentes áreas y con diferentes fines, que a su vez dieron resultados específicos tanto en el mejoramiento de la capacidad estatal de respuesta al desplazamiento, como, y de manera directa, en la población desplazada. De esta forma es posible observar que la UTEC, como resultado de la cooperación internacional entre ACNUR y Acción Social, jugaba un papel importante en lo que se refiere a la protección y atención de la población desplazada colaborando con el Gobierno nacional para que éste fortaleciera y desarrollara los mecanismos que le permitirían hacer frente al fenómeno del desplazamiento y sus efectos.

Fueron once los años que la UTEC trabajó para mejorar la respuesta estatal frente al desplazamiento forzado en el país, lo cual envuelve un sinnúmero de actividades y acciones dentro del proyecto, cuyos resultados fueron tanto positivos como negativos. En la tabla anteriormente expuesta se muestran tan solo algunos de los resultados derivados de algunas de las acciones de la UTEC. Sin embargo las actividades, resultados e incluso los retrocesos o estancamientos dentro del proyecto fueron múltiples, y de ellos pueden sacarse experiencias para futuros proyectos de cooperación internacional dirigidos a la población desplazada.

3.2. IMPACTO DE LA UTEC SOBRE EL TEMA DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA: LOGROS Y DESAFÍOS

Si bien las actividades y estrategias al interior del proyecto han tenido sus resultados positivos, y en esencia han buscado fortalecer la respuesta frente al problema del desplazamiento en Colombia, existen aún algunas debilidades al interior del proyecto y algunos obstáculos externos y ajenos a éste que impiden el desarrollo óptimo de los objetivos, y que deben ser tenidos en cuenta en todos los proyectos y programas para poder lograr el cumplimiento de la política pública. Por esto, tanto los logros y resultados positivos, como los vacíos y desafíos, deben ser tenidos en cuenta para entender cómo puede beneficiarse de mejor manera a la población desplazada y de qué forma. En este caso se tendrán en cuenta los aspectos positivos y negativos del

trabajo de protección y asistencia a los desplazados. Debe tenerse en cuenta que los términos “protección y asistencia” no necesariamente hacen referencia a aquellas actividades que buscan proteger y atender físicamente a la población vulnerable. Por el contrario, estos dos términos también pueden entenderse en el marco de todas aquellas acciones cuyo fin es la protección de los derechos de las personas desplazadas, la protección de sus bienes y de sus necesidades básicas, así como en el apoyo a esta población para superar su situación de vulnerabilidad. Esto se puede lograr, por ejemplo, con el trabajo y desarrollo de la política pública donde se observan las acciones que responden a las necesidades de la población desplazada.

3.2.1. Fortalecimiento institucional. La valoración general permite concluir que el proyecto logró fortalecer de manera importante el marco institucional y normativo, el marco de políticas públicas y estrategias, y la capacidad de respuesta de Acción Social.

La UTEC generó importantes innovaciones de política y las transfirió exitosamente a las entidades del SNAIPD, en particular a Acción Social. De hecho, casi la totalidad de los cuadros técnicos que trabajaron en la UTEC pasaron luego a fortalecer el capital humano de Acción Social y de otras entidades, principalmente del Ministerio del Interior y la Justicia. Acción Social creó a su interior (en 2009) la Unidad de Política Pública, encargada de la formulación de ésta y de la coordinación del SNAIPD, y el Grupo de Coordinación Territorial (en 2010); ambos contaron con el apoyo de la UTEC. En consecuencia, Acción Social consideró que era el momento de que la UTEC fuese asimilada en el equipo técnico de la entidad, en el marco de un proceso de reorganización interna, por lo cual acordó con el ACNUR la terminación del proyecto.⁹³

Durante la ejecución del proyecto, se identificaron varios aspectos que pueden integrarse en el conjunto de lecciones aprendidas, para futuros proyectos de este tipo. El más importante se relaciona con la transferencia de las innovaciones de política pública a las entidades gubernamentales. Uno de los supuestos básicos del proyecto consistía en que, una vez diseñadas y validadas en el terreno las políticas, metodologías y demás instrumentos, éstas fuesen transferidas a las respectivas entidades gubernamentales, para de esta forma responder de una mejor forma al problema del desplazamiento en el país.

En términos generales esta estrategia funcionó correctamente, de manera que

⁹³ Ver Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

la UTEC las transfirió a la entidad receptora (en su mayor parte a Acción Social), incluyendo a los equipos técnicos. Más aún, una vez terminado el proyecto, la mayor parte del equipo técnico fue asimilado por Acción Social. Sin embargo, existieron algunas situaciones en las cuales la entidad receptora no dio continuidad a su aplicación, lo cual implicó que no se obtuvo el impacto esperado, desde el punto de vista del fortalecimiento institucional. En otros casos, la UTEC mantuvo la responsabilidad del manejo del tema durante un período mayor al recomendable, de manera que terminó sustituyendo (temporalmente) a la respectiva entidad gubernamental en su responsabilidad. Estas situaciones tuvieron que ser corregidas acelerando la transferencia de los procesos o actividades a la respectiva entidad gubernamental responsable.⁹⁴

3.2.2. Formación de los funcionarios públicos en políticas públicas. Los procesos de capacitación a funcionarios de entidades estatales hacen parte fundamental del fortalecimiento de capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales al fenómeno del desplazamiento. Reflejo de esto es la diferencia en la respuesta del Gobierno al desplazamiento antes y después de recibir cooperación internacional. En un primer momento, cuando el Gobierno no sabía el “modus operandi” que debía llevar a cabo para atender y proteger a la población desplazada, se hacía más grave la situación de vulnerabilidad de los desplazados. Una vez el Gobierno recibe cooperación internacional, por ejemplo mediante la formación de sus funcionarios, se crea un escenario donde es más factible proteger y asistir a la población desplazada de manera correcta.

En este sentido, la UTEC realizó a lo largo de su existencia un trabajo de formación de los funcionarios gubernamentales vinculados al tema del desplazamiento forzado, en dos modalidades: el Programa de Formación, a través de la capacitación y entrenamiento mediante cursos y talleres temáticos sobre la política pública, a funcionarios, consultores y asesores del nivel nacional y territorial; la capacitación en el uso de metodologías e instrumentos, impartida como parte integral

⁹⁴ Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

del Proceso de Asesoría y Asistencia Técnica a los funcionarios de las entidades nacionales y territoriales vinculadas en los proyectos específicos.⁹⁵ Con ello, buscaba garantizarse la formación adecuada de los funcionarios del gobierno y demás personal encargado de actuar frente al desplazamiento a través de dos procesos fundamentales: el conocimiento de la política pública, lo cual es indispensable, y el modo de actuar para lograr los supuestos de dicha política fueran correctamente llevados a cabo.

Sin embargo, es importante recalcar que aún queda un largo camino por recorrer en lo referente a la capacidad de respuesta del Gobierno Nacional frente al desplazamiento. Adicionalmente, se puede percibir que las capacitaciones provenientes de la Cooperación Internacional van destinadas en su gran mayoría a funcionarios del Gobierno o a las personas que se encargan de hacer frente al desplazamiento y no a la población desplazada como tal, que puede auto-ayudarse para superar su situación de vulnerabilidad.

3.2.3. Participación de la población desplazada. Las actividades llevadas a cabo relacionadas a las diferentes reuniones y creación de mesas de trabajo con la participación de diferentes entidades del Estado, organizaciones y representantes de la población desplazada tienen una importante incidencia sobre la población en situación de desplazamiento. Al realizarse este tipo de acciones, se crea un ambiente favorable de trabajo para la protección y asistencia de la población desplazada, mejorando la capacidad de las políticas públicas para brindar protección efectiva a las víctimas del desplazamiento forzado.⁹⁶

La intervención de la UTEC y las actividades relacionadas con la participación de la población en situación de desplazamiento en las instancias de decisión sobre las políticas tuvo una incidencia clave. De hecho, se logró la participación de un grupo importante de organizaciones en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), al interior del cual se creó, en 2005, la Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada (MNFOPD), instancia donde se toman las decisiones de política respecto

⁹⁵ Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

⁹⁶ Comparar UNHCR “Informe de Monitoreo de Sub proyecto, Parte 2”, 2010. p 5.

a prevención, protección y asistencia.⁹⁷ Adicionalmente, en una segunda ésta se fortaleció “mediante la asistencia técnica para la formulación de sus planes de acción, la capacitación a sus líderes y el apoyo logístico para su funcionamiento y el apoyo financiero para la realización de sus eventos plenarios con las organizaciones de base”.⁹⁸ Esto resulta de suma importancia, ya que se refleja que en el proceso de respuesta al desplazamiento, no solo fueron tenidos en cuenta las partes que ayudarían a la población desplazada sino que se involucró activamente a dicha población.

De esta manera la población desplazada tiene la oportunidad de expresar sus preocupaciones y sugerir formas de acción que vayan acorde a sus necesidades prioritarias, reflejando así el goce efectivo del derecho a la participación de la población desplazada.

(...)el fortalecimiento de las MFOPD consiste en la potenciación de capacidades y habilidades de los miembros de las MFOPD para lograr incrementar su gestión en busca de la consecución de los objetivos planteados. Lo que se busca es entonces realizar acciones conducentes a potencializar la incidencia de la OPD, que se refleja en una participación proactiva encaminada a lo que ha sido contemplado en la legislación y jurisprudencia respecto a la participación: dar a conocer propuestas y observaciones frente a la toma de decisiones en temas de prevención y atención al desplazamiento; recibir valoración y respuesta de las mismas en los distintos escenarios e instancias del orden nacional y local.⁹⁹

Sin embargo, a este respecto es posible señalar algunos aspectos críticos a tener en cuenta. Según Edgar Forero el primero consistió en que, durante el proceso de asesoría y fortalecimiento de las OPD para lograr su participación, la UTEC se fue convirtiendo inadvertidamente en el interlocutor de dichas organizaciones en materia de políticas públicas, mientras que las entidades gubernamentales permanecieron en buena medida al margen del mismo; de hecho, no estaba claro cuál de las entidades gubernamentales debería asumir esta responsabilidad. Se llegó a un punto de enfrentamiento entre varias de las OPD y la UTEC (que era un proyecto de cooperación, y no una entidad gubernamental), por lo cual fue necesario tomar la decisión drástica de suspender dicha actividad y transferir posteriormente el proceso a

⁹⁷ Comparar Ministerio del Interior y de Justicia. “Decreto Número 250 de Febrero 7 de 2005” p 28.

⁹⁸ Ver Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

⁹⁹ Ver Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD. “Enfoque y Objetivos del Proyecto” En: *Proyecto Piloto: Fortalecimiento de las Mesas Departamentales de organizaciones DE población desplazada (MDFOPD)*. p. 3

Acción Social. Del mismo modo, Forero afirma que el segundo aspecto crítico consistió en que el esquema de participación se inició con las OPD del nivel nacional, para su participación en la instancia de política del nivel nacional, dejando por fuera los procesos organizativos y las organizaciones en los territorios. Esto ocasionó un vacío en el esquema de representación que la UTEC trató de llenar en una segunda fase, mediante el apoyo a las Mesas Departamentales a través de un proyecto piloto implementado en un número definido de departamentos y con una duración de un año. Sin embargo, este proceso de fortalecimiento de las organizaciones en el nivel territorial no tuvo continuidad, ni fue asumido por ninguna entidad gubernamental ni del nivel nacional ni del nivel territorial.¹⁰⁰

Todo lo anterior ha generado dificultades en el acceso a la información y en las oportunidades de participación¹⁰¹, y sólo hasta el año 2010 se fueron dando pasos para superar la anterior ruptura entre la Mesa Nacional y las Mesas Departamentales¹⁰².

3.2.4. La divulgación de la Política Pública. A lo largo del proceso de asistencia técnica a las entidades gubernamentales, uno de los grandes vacíos identificados por la UTEC fue la ausencia de un medio de divulgación de la información de las políticas públicas, y las grandes dificultades de la población desplazada para acceder a información confiable y oportuna sobre los programas de atención. Dicha información estaba “dispersa en las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y no existían en dichas entidades estrategias de divulgación orientadas al perfil de la población desplazada.”¹⁰³ En consecuencia, la UTEC formuló la Estrategia de Divulgación Vértice.

¹⁰⁰ Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

¹⁰¹ Comparar SNAIPD. “Enfoque y Objetivos del Proyecto”. p. 349

¹⁰² Las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada operan principalmente en las capitales departamentales y se supone que deben vincular a todos los municipios del respectivo departamento. Sin embargo, enfrentan dificultades para dar participación a los municipios más alejados.

¹⁰³ Ver Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

El componente de divulgación de la Política Pública vía Vértice fue una de las fortalezas de la UTEC, generando un alto valor agregado para el SNAIPD y para la población desplazada, y durante 2007 se consolidó y expandió de manera notable. El número de visitas a la Página www.vertice.gov.co fue de 212.202 (casi el doble del año anterior), con un promedio mensual de 17.683. De otro lado, se enviaron 235.760 mensajes de texto a 5.952 abonados (5.672 son personas desplazadas), y más de 700 entidades recibieron quincenalmente el boletín impreso, además de las 488 nuevas personas inscritas al boletín virtual (durante 2007 se publicaron 24 boletines). Uno de los resultados más importantes lo constituyó el Tercer Concurso de Fotografía Vértice con 624 inscritos (188 personas desplazadas), el triple del concurso anterior.¹⁰⁴

En Vértice se reunía y consolidaba la información sobre políticas, programas, procedimientos, requisitos de acceso y normatividad de todas las diferentes instituciones, y además se creaban mecanismos de acceso en línea e instrumentos de divulgación adecuados al perfil cultural de los usuarios.¹⁰⁵ Vértice no sólo logró divulgar información, investigaciones y publicaciones, sino que también trató de involucrar a la población desplazada, proveyendo un espacio propio a las OPD para la divulgación de la información de éstas. Así, Vértice se constituyó en la principal (en ocasiones como la única) fuente de información sobre el tema, tanto a nivel nacional como internacional.

Sin embargo, una vez se desarrolló la estrategia y se consolidaron sus instrumentos, se detectó un obstáculo de carácter presupuestal: la incorporación de tecnologías actualizadas de informática y comunicación, la cualificación del equipo humano y la superación de la reducida cobertura física de sus publicaciones se vieron limitadas por la disponibilidad presupuestal en el marco de los recursos del proyecto UTEC. No fue posible lograr que Vértice trascendiera la percepción de ser “un proyecto de la UTEC” y pasar a ser percibido como el medio de divulgación de la política pública del Gobierno Nacional.¹⁰⁶

3.2.5. Generación de ingresos. Unos de los problemas más importantes de esta población es su situación de pobreza que impide el acceso a sus necesidades básicas, lo cual hace de los desplazados personas sumamente vulnerables. Para ello se

¹⁰⁴ Ver UTEC. “Informe de actividades del Proyecto PNUD”, 2009. p 15

¹⁰⁵ Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

¹⁰⁶ Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

han creado proyectos y estrategias que buscan la generación de ingresos de los desplazados, brindándole a éstos la oportunidad de subsistir a través del auto-sostenimiento.¹⁰⁷ Esta puede ser otra forma de ver la protección y asistencia a la población desplazada, ya que al brindarle las herramientas a la población desplazada para generar ingresos se está incidiendo positivamente en la satisfacción y protección de algunas de sus necesidades. Cabe recordar el papel de ACNUR en Colombia en estos procesos, donde brinda su “apoyo, asistencia técnica y asesoría a las autoridades, a los agentes humanitarios, la sociedad colombiana y los propios desplazados para lograr esos objetivos”¹⁰⁸, aportando también recursos económicos a la UTEC.

En este contexto, la UTEC desarrolló modelos para la generación de ingresos para la población desplazada, integrando la fase de atención humanitaria de emergencia y la fase de estabilización socioeconómica, y garantizando la continuidad entre una y otra. Según Edgar Forero, dichos modelos se orientaron a dos líneas: la primera, el apoyo a la estructuración y formulación de proyectos productivos rurales, y asesoría a las personas y asociaciones de productores para el acceso a créditos especiales del Banco Agrario; la segunda, la operación de programas de generación de ingresos en zonas rurales y urbanas con financiación provista directamente por Acción Social. Una vez finalizados, los programas se transfirieron a Acción Social junto con el equipo de especialistas que los tuvieron a su cargo en la UTEC. Dicha entidad les dio luego continuidad como programas propios.¹⁰⁹ Sin embargo, vale la pena mencionar algunas de las dificultades.

La responsabilidad de la UTEC con respecto a estos programas se extendió por cerca de cuatro años, lo que generó la percepción de que era el proyecto el responsable del tema, por lo cual fue necesario tomar medidas para acelerar su transferencia a Acción Social. La segunda, que si bien Acción Social asumió los programas para ser operados bajo su propia administración y con su propio presupuesto, ello no logró resolver la dispersión estructural generada por la existencia de seis entidades públicas nacionales operando en este tema (FINAGRO-Banco Agrario, BANCOLDEX, FOMIPYME, SENA, Acción Social), cada una

¹⁰⁷ Comparar Zarama, Vásquez, Ernesto. “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”, 2009. p. 21. Documento Electrónico.

¹⁰⁸ Ver ACNUR “Unidad Técnica conjunta: Apoyo del ACNUR al Sistema Nacional de Atención a la PDV”, 2005. p.5. Documento electrónico

¹⁰⁹ Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

con su propia clientela, reglas del juego, cronograma, focalización poblacional y focalización territorial.¹¹⁰

Además de esto, se percibió otra dificultad donde los diferentes actores de donde provenían los recursos no estaban dispuestos a gestionar y brindar un programa único y aportar sus recursos a un fondo común.¹¹¹ Esto resulta problemático teniendo en cuenta que para la generación de recursos de la población desplazada, es indispensable contar con dinero y recursos físicos.

3.3 APRENDIZAJE SOBRE LA GESTIÓN DEL PROYECTO

Uno de los aspectos más críticos tanto en la definición de la agenda de trabajo como en el desarrollo de las actividades del proyecto fue la concertación efectiva de la agenda de la UTEC y la actuación conjunta de las dos entidades. A pesar que en el proyecto se habían previsto los mecanismos para este efecto¹¹², hubo algunos períodos en los cuales la segunda instancia no operó regular ni adecuadamente y la UTEC realizó actividades o iniciativas que no fueron compartidas por la entidad de cooperación internacional, lo que generó situaciones críticas. De otro lado, en varias ocasiones existieron divergencias políticas y situaciones críticas en la relación entre las dos entidades, las cuales - a pesar de no estar generadas por o a causa del proyecto – impactaron negativamente al mismo.¹¹³ Esto resalta la importancia de mantener una relación fluida y clara entre la entidad de cooperación y la entidad receptora, estableciendo con claridad en cuáles campos hay diferencias y definiendo

¹¹⁰ Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

¹¹¹ Comparar Zarama, Vásquez. “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”, p. 58. Documento Electrónico.

¹¹² La UTEC contaba con dos mecanismos: i) El Comité Consultivo (se reunía 2 veces al año), en el cual participaban los máximos representantes de ACNUR y de Acción Social y sus equipos directivos, y donde se definían los aspectos estratégicos tales como los acuerdos sobre la agenda anual de trabajo, la orientación general del mismo y el presupuesto anual; y ii) El Comité Técnico (se reunía mensualmente), donde participaban delegados de ACNUR, Acción Social y la agencia operadora del proyecto, y en el cual se hacía el seguimiento operativo y se tomaban las respectivas decisiones administrativas.

¹¹³ Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

explícitamente los términos de la cooperación a través del proyecto. Es igualmente importante la concertación permanente sobre la toma de decisiones y la forma de acción.

El segundo aspecto se refiere a la adaptación del proyecto a los cambios en el contexto. Dos factores relevantes existieron a este respecto. El primero, que la política pública de prevención y atención al desplazamiento ha sido muy dinámica y cambiante, especialmente a partir de 2004¹¹⁴; esto implicó que el proyecto tuviera que adecuar su agenda de manera muy ágil y generó presiones unilaterales del Gobierno hacia el proyecto a fin de que éste concurreniera en las respuestas urgentes derivadas del nuevo contexto de política. Así, fue necesario apelar a la búsqueda del consenso entre las dos entidades para reformular la agenda, el equipo de trabajo, el plan de trabajo y el presupuesto. El segundo factor consistió en que la UTEC fue creada como un proyecto cuya duración se suponía temporal, mediante un convenio que se renovaba cada año, pero cuya duración de once años tendió a convertirlo en una organización permanente. Así, se presentaba en la práctica la necesidad de estabilizar y consolidar una estructura organizacional y un equipo de trabajo con miras al largo plazo, en medio de una situación de incertidumbre en donde cada año se enfrentaba el interrogante sobre la continuidad o no del proyecto, la agenda, y el presupuesto que le sería asignado por parte de las dos entidades. Esto sugiere la conveniencia de establecer de antemano, de manera explícita, el horizonte temporal del proyecto, y prever su ciclo completo, planeando con tiempo las actividades necesarias para su conclusión, evaluación y extracción de las lecciones aprendidas, y transferencia a la entidad receptora del personal y equipos.¹¹⁵

El tercer aspecto se refiere a la definición de la financiación, la agenda y la duración del proyecto. Dadas las características descritas en el aparte anterior, la UTEC fue no fue concebida convencionalmente como un proyecto con una duración y presupuesto definidos. Por el contrario

¹¹⁴ Como resultado de la Sentencia T-025 de 2004 promulgada por la Corte Constitucional, y de los numerosos Autos de seguimiento de la misma hasta diciembre de 2010.

¹¹⁵ Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

(...) consistía en un equipo técnico cuya misión era proveer al Gobierno Nacional de asesoría y asistencia técnica, en el marco de un convenio que se renovaba año por año. Esto generó un marco financiero incierto en el mediano y largo plazo, que dificultó planeación de la UTEC. Según Forero, si bien en los primeros cinco años el proyecto contó con una asignación presupuestal importante por parte del ACNUR y de Acción Social, con el paso del tiempo ésta se fue reduciendo de manera muy importante. El ACNUR, por su parte esperaba que su aporte se fuese reduciendo gradualmente, y que el Gobierno (es decir, Acción Social) aumentara proporcionalmente su aporte financiero al proyecto, como es lo usual en los proyectos de cooperación. Esta regla funcionó adecuadamente entre 1999 y 2005, momento a partir del cual Acción Social decidió que su aporte solamente sería igual al del ACNUR, y esta última entidad fue reduciendo el suyo. Así, el presupuesto total se redujo en un 50% en 2007.¹¹⁶

Esto refleja que el presupuesto no se basó en un criterio de cuánto costaría implementar la agenda acordada año a año, sino que dio la situación en la que la UTEC debía definir sus actividades de acuerdo al presupuesto vigente.

¹¹⁶ Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011

4. CONCLUSIONES

La cooperación internacional que Colombia recibe en materia de desplazamiento es bastante significativa y ha contribuido a mejorar, por ejemplo, el tema de protección y asistencia a la población desplazada. La ayuda de Organismos Internacionales, como el ACNUR, viene siendo uno de los mayores motores de la ayuda a la población desplazada. Gracias a la Cooperación Internacional el Gobierno no solo identificó el problema que se venía presentando desde hace mucho tiempo, sino que comenzó a dar sus primeros pasos en cuanto a la respuesta frente al desplazamiento en Colombia. Sin embargo, existen factores que obstaculizan la labor de los cooperantes y que, en algunos casos, son ajenas a su capacidad de ayuda. Ejemplo de esto es la magnitud del fenómeno del desplazamiento y la poca dificultad que representa para el Estado acabar con el conflicto armado, como uno de los principales generadores de desplazamiento. La multiplicidad de actores detrás del conflicto, la variedad de sus intereses y sus diferentes formas de acción impiden que el desplazamiento forzado interno pueda ser adecuadamente controlado. En tanto esto ocurra, la ayuda internacional puede contribuir positiva pero no definitivamente para hacer frente al desplazamiento y sus efectos. Por otra parte, la colaboración internacional debe ser entendida como una ayuda, no como la responsabilidad de actores internacionales para hacer frente al problema. Debe haber una responsabilidad compartida entre el Gobierno y los actores internacionales que se han comprometido en colaborar.

Adicionalmente, el no-reconocimiento por parte del Gobierno de la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, hace que la intermediación entre los actores del conflicto y actores internacionales sea innecesaria. Esta situación hace difícil el avance en la superación de una de las mayores causas de desplazamiento en el país. Para que los agentes internacionales tengan mayor capacidad de acción e incidencia, el Gobierno mismo debe permitirselo y un primer paso es reconociendo la existencia del conflicto armado y la importancia de la ayuda internacional para superarlo.

Además, y teniendo en cuenta la importancia de la cooperación internacional en materia de desplazamiento, es importante procurar la participación económica de varios cooperantes en la creación o implementación de proyectos o programas. Esto, para que se dificulte la posibilidad de interrupción de los mismos, como sucedió con la UTEC cuando ACNUR decidió no destinar parte de su presupuesto al proyecto para 2011. La interrupción o terminación de proyectos, programas o mecanismos de ayuda para el desplazamiento pueden dejar grandes vacíos, que a la larga, terminan perjudicando a la población desplazada.

Por otra parte, se pudo observar que el trabajo de protección y asistencia a la población desplazada es una de las prioridades de ACNUR para con Colombia. Se pueden ver múltiples actividades en Pro de la protección y asistencia a los desplazados, y de hecho instrumentos como la Sentencia T-025 no solo tratan de dar cumplimiento a sus órdenes, sino que ha generado efectos como el cambio de percepción en el sector público sobre la urgencia e importancia que debe dársele al desplazamiento en Colombia. Sin embargo el escenario es aún preocupante, pues los medios de comunicación, las investigaciones y estudios muestran que las cifras de personas desplazadas aumenta cada vez más. Esto genera una situación aún más complicada, pues en la medida en que el número de personas desplazadas en Colombia aumente, le será más difícil al Gobierno nacional y a otros actores hacer frente a la problemática y responder proteger y asistir a la totalidad de las personas en situación de desplazamiento.

En cuanto a la labor de la UTEC debe tenerse en cuenta lo siguiente: Acción Social organizó su propio equipo interno, el cual desarrollaba actividades similares a las de la UTEC, entrando a competir de alguna manera con ésta última. A grandes rasgos, esto puede verse como un aspecto negativo, pero la realidad es que un hecho como este refleja que el proyecto cumplió su cometido. La cooperación que ACNUR brindó a través de la UTEC, logró contribuir a la formulación de la política pública y también a la capacitación de funcionarios del Gobierno, que a la larga fueron

capacitados de tal forma que, al final, no necesitaron el apoyo indispensable de la UTEC como proyecto para dar respuesta al desplazamiento interno.¹¹⁷

Por otra parte, y de acuerdo a los vacíos de la acción de la UTEC expresados anteriormente, se pueden decir lo siguiente:

Con el fin de mejorar la participación de la población desplazada en el desarrollo de la política pública y en procesos que busquen mejorar sus condiciones, es importante crear los incentivos para ello y generar un ambiente de confianza. La población desplazada busca principalmente satisfacer sus necesidades y garantizar sus derechos, razón por la cual los espacios de participación no solo deben ser escenarios de discusión sino también de generación de incentivos, por ejemplo, mediante la divulgación de proyectos y programas existentes que no sólo le den esperanza a los desplazados, sino que los incentive a continuar participando activamente en los espacios que se crean para ello. Igualmente, resulta fundamental el trabajo conjunto entre los agentes de Cooperación Internacional, el Gobierno y la sociedad civil, de manera que las opiniones y decisiones surjan y se tomen desde diferentes perspectivas. Adicionalmente, resulta positivo dar mayor atención a las Organizaciones de Población Desplazada en los territorios alejados. No puede concentrarse los esfuerzos en la OPD del nivel nacional, sino que debe hacer un trabajo y profundización del mismo en todo el territorio. De esta forma se puede garantizar que la participación de la población desplazada no solo viene en manos de sus más altos representantes, sino también de aquellos que se encuentran en zonas alejadas.

En cuanto al tema de la generación de ingresos, al observarse que uno de los problemas era la falta de recursos y financiación para proyectos y programas de generación de ingresos, se puede pensar en otras fuentes de financiación diferentes a la Cooperación Internacional o al Gobierno mismo. Un sector poco mencionado en el tema del desplazamiento es el sector privado. Las grandes empresas del país pueden ser convocadas a contribuir en la respuesta al desplazamiento, lo cual podría

¹¹⁷ Comparar Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

beneficiarlas en su obligación de responsabilidad social empresarial. La forma de hacerlo podría ser mediante la inclusión de personas desplazadas en procesos de producción básicos o mediante el aporte en dinero a proyectos y programas de generación de ingresos para desplazados.

El tema de divulgación de la información, por su parte, es de suma importancia si se tiene en cuenta que es una herramienta mediante la cual la población desplazada puede conocer los servicios y beneficios a los que puede acceder. Una forma de mejorar la divulgación de la información es recurriendo a medios masivos de comunicación como la radio. Esto se debe a que las herramientas como páginas de Internet, revistas, documentos, folletos etc. Son medios físicos que se agotan y no pueden llegar a todas partes ni todo el mundo puede acceder a ellos. El medio radial en este caso, puede tener una mayor cobertura y eficacia para divulgar la información.

Adicionalmente, frente a la capacitación y la generación de ingresos es importante tener en cuenta que las capacitaciones que se brinden desde la cooperación internacional pueden dirigirse igualmente a la población desplazada y no únicamente a funcionarios y entidades que buscan responder al fenómeno del desplazamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. Oficina para Colombia. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia* enero 2004 – abril 2007, Bogotá, Agosto de 2007.

Keohane, Robert O. *International Institutions and State Power*. Colorado: West View Press, 1989.

Capítulos o artículo en libros

Keohane, Robert. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”. En: *Instituciones Internacionales y Poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993. 13 – 38

Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego para Refugiados. “Jurisprudencia nacional: Sentencia T-025 de 2004”. *Territorio, Patrimonio y Desplazamiento Materiales Normativos*. Tomo II. Bogotá. 83-211

Rojas Rodríguez, Jorge y Laverde Morales, Zully. “Cooperación Internacional, desplazamiento forzado y crisis humanitaria en Colombia”. En: CODHES. *Desplazamiento Forzado y políticas públicas*. Bogotá: 2006. 277 – 305.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Hernández Delgado, Esperanza – Universidad Autónoma de Bucaramanga. “El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia” *Revista Reflexión Política*. No 1 (Marzo de 1999). Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11010110>

Trindade Viana, Manuela. “Cooperación internacional y desplazamiento interno en Colombia: desafíos a la mayor crisis humanitaria de América del sur”. *Revista Internacional de Derechos Humanos*. No. 10, Año 6 (Junio de 2009): 139 – 161. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.pensamientopenal.com.ar/01062010/derechoshumanos04.pdf>

Artículos en publicaciones no académicas

Arango Domínguez, Ana María – Universidad Externado de Colombia. “10 años de desplazamiento forzoso en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos”. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.colombiassh.org/reh/spip.php?article630> (otros documentos)

CODHES. “¿Salto estratégico o salto al vacío?”, Boletín Informativo de la consultaría para los derechos humanos y el desplazamiento. Numero 76, Bogota, Enero de 2010. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=99999999

Cuchumbé-Holguin, Nelson Jair y Vargas-Bejarano, Julio Cesar. “Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia”. Bogotá, Julio de 2007. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/791/79106509/79106509.html>

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. “Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004”. 3ª Edición Especial, Bogotá, Mayo de 2009. Consulta realizada en Noviembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.vertice.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=NxgHdJbvWbs%3D&tabid=79&mid=410>

Otros documentos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
“Desplazamiento forzado en Colombia”. Informe 2009 para la Cancillería.

ACNUR Colombia. “La situación en Colombia” En: *Informe Mundial 2007 Colombia*.
Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web
www.acnur.org/biblioteca/pdf/7069.pdf

ACNUR Colombia. “La situación en Colombia” En: *Informe Mundial 2008 Colombia*.
Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web
www.acnur.org/biblioteca/pdf/7896.pdf

ACNUR. “Memorando de Intención entre la Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web www.acnur.org/biblioteca/pdf/1530.pdf

ACNUR. “Objetivos Estratégicos” En: *Actualización de los Programas y Estrategias del ACNUR, 2009*. Consulta realizada en diciembre de 2010. Disponible en la página Web http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8456

ACNUR. “Unidad Técnica Conjunta: Apoyo del ACNUR al Sistema Nacional de Atención a la PDV”. Bogotá, Noviembre de 2005.

Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES. *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*.

Colombia, 2006. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4046.pdf>

Forero, Edgar – ACNUR. “El desplazamiento Interno forzado en Colombia” Washington D.C, Septiembre 22 de 2003.

Ibañez, Ana María y Querubín, Pablo - Universidad de los Andes. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, Mayo de 2004. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/acceso_a_tierras_y_desplazamiento_forzado_en_colombia

Kurtehbach, Sabine – FESCOL- *Análisis del Conflicto en Colombia*, Bogota, Mayo de 2005. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.fescol.org.co/DocPdf/Pub-Analisis-ConflictoES.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. E/CN.4/2000/83/Add”. Enero 11 de 2000. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-2000-83-ADD-1.html>

Prieto Gallego, David –CIDEAL. “Desplazamiento interno en Colombia” Diciembre de 2007. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web www.cideal.org

Red de Solidaridad Social Presidencia de la República. “Unidad Técnica Conjunta”. 29 de Octubre de 1999. Inédito.

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. “Enfoque y Objetivos del Proyecto” En: *Proyecto Piloto: Fortalecimiento de las Mesas Departamentales de organizaciones De población desplazada (MDFOPD)*.

Springer, Natalia – Writenet. “Colombia: Desplazamiento interno – políticas y problemas” Junio de 2006. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5040.pdf>

Suárez, Harvey – CODHES- “Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia”. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf>

Taborda Ocampo, Francisco –Universidad de los Andes. “El desplazamiento: un estado de cosas inconstitucional sin superar”. Bogotá, Agosto de 2006. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web http://terranova.uniandes.edu.co/politpub/punto_f.html

United Nations Refugee Agency –UNHCR. “Los Desplazados Internos”, 2007. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web www.acnur.org/biblioteca/pdf/5755.pdf

UNHCR. “Informe de Monitoreo de Sub proyecto, Parte 2” Informe narrativo. Octubre 2010. Inédito.

UTEC. “Informe de actividades del Proyecto PNUD” Mayo 26 de 2009. Inédito.

Zarama, Vásquez, Ernesto. *Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo*. Santiago de Chile: Noviembre de 2009. Consulta realizada en Noviembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.eclac.org/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/38117/P38117.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/transporte/tpl/top-bottom.xslt

Zuluaga Nieto, Jaime – Universidad Nacional de Colombia. “La guerra interna y el desplazamiento forzado”. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/dsesion2.htm

Páginas Web Institucionales y Banco de datos en línea (otros documentos)

Acción Social. “Cooperación Internacional en Colombia, según el número y naturaleza de las partes involucradas”. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925&pagID=5876>

Acción Social. “Cooperación Internacional en Colombia, según el tipo de cooperación” Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925&pagID=5860>

Acción Social. “La Entidad”. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>

Acción Social. “Mapa de Cooperación Internacional”. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp

Acción Social. “Tipos de Cooperación” En: *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Marzo de 2007. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Manual_de_Acceso_a_la_Cooperación.pdf

Acción Social. “Apoyo Integral a la población desplazada”. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=205>

Acción Social. “Red de Solidaridad Social y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.” Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=823>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. “¿Qué hace?”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/t3/que-hace/>

ACNUR Colombia. “Contrapartes del ACNUR en Colombia: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=548

ACNUR Colombia. “Informe Mundial 2002 Colombia”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1678

ACNUR Colombia. “Informe Mundial 2003 Colombia”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=2752

ACNUR Colombia. “Informe Mundial 2004 Colombia”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=3963

ACNUR Colombia. “La situación en Colombia” En: *Informe Mundial 2007 Colombia*. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web www.acnur.org/biblioteca/pdf/7069.pdf

Departamento de Planeación de la República de Colombia. “Programa Nacional de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia”. Documento CONPES 2804 de 1995. Bogotá 13 de Septiembre de 1995. Consulta realizada en Septiembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.vertice.gov.co/DOCUMENTOS/Conpes.aspx>

Ministerio del Interior y de Justicia. “Decreto Número 250 de Febrero 7 de 2005”. Bogotá, Febrero 7 de 2005.

UNHCR. 2011 UNHCR “Budget for Colombia” En: *Global Appeal 2011 Update*. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.unhcr.org/4cd9734c9.pdf>

UNHCR. ”Coordination” En: *Global Appeal 2011 Update*. Consulta realizada en Octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.unhcr.org/4cd9734c9.pdf>

Unidad Técnica Conjunta UTEC. “SNAIPD”. Consulta realizada en Noviembre de 210. Disponible en la página Web <http://www.vertice.gov.co/snaipd.aspx>

Vértice. “Dirección Red de Solidaridad Social”. Consulta realizada en Septiembre de 2010.
Disponible en la página Web <http://www.vertice.gov.co/UTEC.aspx>

Entrevistas

Entrevista a Edgar Forero Pardo, antiguo Coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC). Realizada en Bogotá, 17 de Enero de 2011.

Anexo 1. Memorando de Intención entre ACNUR y el Gobierno colombiano respecto a la cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado en Colombia.

**MEMORANDO DE INTENCIÓN ENTRE LA OFICINA DEL ALTO
COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
(ACNUR) Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
RELATIVO AL SUMINISTRO DE COOPERACIÓN PARA EL
TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

La Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante “El ACNUR” y el Gobierno de la República de Colombia, en adelante “El Gobierno”,

TENIENDO EN CUENTA la responsabilidad que le asiste al Estado colombiano en las distintas fases de la atención al problema del desplazamiento forzado de personas,

CONSIDERANDO las medidas adoptadas hasta ahora para hacer frente a este problema, en particular la Ley 387 de 1997 (en adelante “La Ley”) y el Plan Nacional adoptado en desarrollo de las misma,

DESTACANDO que la cooperación proporcionada por el ACNUR dentro del marco de este Memorando de Intención es complementaria y compatible con la cooperación que presta el ACNUR en cumplimiento de su mandato de protección internacional en favor de los refugiados, incluyendo aquella estipulada en el Memorando de Intención firmado entre el Gobierno de Colombia y el ACNUR el 17 de octubre de 1996, el cual continua en vigencia.

CONSCIENTES de que la cooperación técnica que suministra el ACNUR a Colombia se adelanta de conformidad con su mandato de protección internacional y que esta cooperación tiene por objeto fortalecer los mecanismos nacionales existentes de protección y atención a los desplazados internos,

TENIENDO PRESENTE que dicha cooperación es complementaria a las actividades emprendidas por otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y nacionales que desarrollan actividades de campo,

Han acordado lo siguiente:

Artículo I: Ámbito de Aplicación

1. Las partes manifiestan su voluntad de cooperar con el objetivo primordial de reforzar las acciones que adelanta el Gobierno para suministrar soluciones al problema del

desplazamiento interno y mejorar la situación de las víctimas del fenómeno.

2. Las áreas en las cuales se propiciará la cooperación son las siguientes:

- a) Acción Preventiva
- b) Protección y Soluciones
- c) Cumplimiento de la Legislación Interna
- d) Fortalecimientos de Mecanismos de Coordinación
- e) Fortalecimiento de la Cooperación Internacional
- f) Difusión y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario de los refugiados

Artículo II: Acción Preventiva

El ACNUR expresa su intención de brindar apoyo técnico, junto con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, al Gobierno, para el manejo de situaciones de emergencia, incluyendo la formulación de planes de contingencia. En particular, y actuando en coordinación con el gobierno, el ACNUR tomará parte en mecanismos de alerta temprana.

Artículo III: Protección y Soluciones

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:

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 en el párrafo 1, incluyendo el diseño de metodología para su evaluación y la de sus componentes, de conformidad con parámetros de atención nacionales e internacionales.

c) Asesoría al Gobierno en la puesta en marcha de acciones que permitan una atención eficaz a la población desplazada

d) Contribución con el Gobierno en los procesos de retorno y reasentamiento de los desplazados internos. Estos procesos se adelantarán en observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, teniendo como criterio rector el bienestar de las personas afectadas.

e) Asistencia técnica a los comités municipales, distritales y departamentales previstos en

La Ley. Esta asistencia podrá hacerse extensiva a otras entidades vinculadas a la atención de la población en zonas de desplazamiento.

2. El Gobierno y el ACNUR adelantarán acciones para difundir en las esferas apropiadas las normas existentes en relación con el tratamiento del fenómeno del desplazamiento interno.

Artículo IV: Asesoría en la Aplicación de Instrumentos Internos

1. El ACNUR manifiesta su voluntad de brindar asesorías al Gobierno y a otras entidades estatales en la formulación de políticas e instrumentos normativos y reglamentarios, en particular en lo concerniente a la ejecución de La Ley.

2. El ACNUR contribuirá al establecimiento y puesta en marcha del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia y al desarrollo de sus actividades, de acuerdo con lo previsto en La Ley

3. El ACNUR manifiesta su voluntad de brindar asesoría a los comités municipales y departamentales de atención la población desplazada, en la ejecución de las políticas nacionales para la atención de la problemática en el plano local.

Artículo V: Fortalecimiento de Mecanismo de Coordinación

El ACNUR buscará apoyar el fortalecimiento de mecanismos y sistemas de coordinación entre las entidades públicas y los organismos privados, comunitarios e internacionales que adelantan tareas de atención humanitaria en beneficio de la población desplazada, con el fin de evitar duplicidad y asegurar una efectiva atención.

Artículo VI: Fortalecimiento de la Cooperación Internacional

El ACNUR apoyará al Gobierno en la obtención de cooperación internacional que pueda ser canalizada hacia la atención del fenómeno.

Artículo VII: Mecanismo de Ejecución

Las partes definirán conjuntamente los mecanismos de ejecución y las modalidades operativas para el desarrollo de las actividades descritas en el presente Memorando de Intención, con el debido respeto del ordenamiento jurídico de Colombia y en concordancia con la normatividad internacional existente en la materia.

Artículo VIII: Privilegios e Inmunidades

Para el cumplimiento de las acciones del ACNUR, se ha establecido una Oficina de Enlace en Colombia. Dicha Oficina, así como sus funcionarios y haberes, gozarán de los privilegios e inmunidades previstos en la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas

del 13 de febrero de 1946.

Artículo IX: Vigencia y Duración

El presente Memorando de Intención entrará en vigor en la fecha de su firma y regirá indefinidamente, de acuerdo a la voluntad de las partes. Podrá ser rescindido mediante notificación transmitida por la vía diplomática, la cual será efectiva a los treinta (30) días de recibo de la respectiva notificación.

Se firma, el veintiocho (28) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999), en dos (2) ejemplares en idioma español siendo ambos textos igualmente auténticos.

Por el ACNUR

Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados

Por el Gobierno de Colombia

Gustavo Bell Lemus, Vicepresidente de la República

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. “Memorando de Intención entre la Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado”. Consulta realizada en Julio de 2010. Disponible en la página Web www.acnur.org/biblioteca/pdf/1530.pdf

Anexo 2. Cuadro de recomendaciones de ACNUR y sus resultados

	RECOMENDACIONES	AVANCES O ESTANCAMIENTO TRAS RECOMENDACIONES
BALANCE 1999-2002	<p>1. Ajustar la programación presupuestal a la dimensión actual de la demanda y a sus proyecciones futuras</p> <p>2. Campaña masiva de comunicación dirigida a la PID, hacia las comunidades receptoras y hacia los funcionarios oficiales de las entidades involucradas en la atención del desplazamiento forzado.</p> <p>3. Avanzar hacia un esquema descentralizado de la gestión de la política</p> <p>4. Recuperar la capacidad de promoción de la organización de PID y generar espacios más amplios de participación e interlocución con las organizaciones.</p> <p>5. Asumir de manera prioritaria</p>	<p>1. Se resalta un aumento en la asignación de recursos y se ha evidenciado un mayor compromiso presupuestal de las entidades estatales.</p> <p>2. Existencia de espacios como las unidades de Atención y Orientación, con los cuales se mejora la asistencia humanitaria, la forma de capturar la información, de establecer contacto con la gente, además de ser canales de comunicación permanente entre las instituciones y la población.</p> <p>3. La descentralización de la política no ha logrado consolidarse de manera que las decisiones acerca de la prevención del desplazamiento se tomen en comités departamentales y municipales para la atención integral a la población desplazada por la violencia.</p> <p>4. Se ha propiciado la participación</p>

	<p>las acciones de prevención y de protección de los derechos de los grupos más vulnerables de la PID: indígenas, afrocolombianas, mujeres y niños.</p> <p>6.Promover más ampliamente los espacios humanitarios y las Misiones Humanitarias.</p>	<p>de la PID</p> <p>5. Existe una ausencia de un enfoque diferencial en la política pública que reconozca, garantice y de respuesta adecuada a los derechos, necesidades y problemáticas propias de los diferentes grupos de la población afectada por el desplazamiento forzado, según criterios de género, edad y etnia.</p> <p>6. Las Misiones Humanitarias como elementos de protección de las comunidades, han propiciado la identificación de factores de riesgo y, en algunos casos, la respuesta de las autoridades.</p>
<p>BALANCE 2002-2004</p>	<p>1.La política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado debe traducir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.</p> <p>2.Difundir en forma amplia, clara y con lenguaje adecuado para la PID, las políticas y procedimientos para acceder a los programas y proyectos</p>	<p>1. Se han desarrollado esfuerzos significativos en contrarrestar el impacto del accionar de grupos armados ilegales sobre la población. Esto, a través del fortalecimiento de la presencia del Estado en el territorio nacional como parte de su obligación.</p> <p>2. Las organizaciones de PD han alcanzado espacios de interlocución con las autoridades que no se</p>

	<p>estatales.</p> <p>3. Avanzar en el tema de la reparación de los derechos de la PD.</p> <p>4. Se reitera la importancia de incluir en la política pública un enfoque diferencial.</p>	<p>vislumbraban en 2003. Altos funcionarios del Estado han compartido con la PD discusiones sobre la política pública y sobre el alcance de las ejecutorias del Estado.</p> <p>3. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció como objetivo de la política la maximización del impacto en la satisfacción del goce efectivo de los derechos de la PD.</p> <p>4. Tras la ausencia de un enfoque diferencial en la política pública, el Plan Nacional para la Atención a la PDV recoge en su formulación un enfoque diferencial de género, edad y diversidad. Esto como respuesta al señalamiento de la Sentencia T-025 donde se habla de la ausencia de un enfoque diferencial en la política pública de atención al desplazamiento forzado.</p>
<p>BALANCE 2004-2007</p>	<p>1. Identificar los aspectos de la política pública que no atienden los derechos y las necesidades particulares de la población desplazada y diseñar, ajustar o mantener los</p>	

	<p>programas especiales que están destinados a este objetivo.</p> <p>2. Establecer mecanismos de acompañamiento y protección en asentamientos de población desplazada.</p> <p>3. Dar prioridad de protección para los desplazados que acuden a la justicia en busca de la satisfacción de sus derechos a la verdad, justicia y reparación.</p> <p>4. Abstenerse de establecer restricciones al acceso de abastecimiento en las zonas de mayor intensidad de los enfrentamientos armados.</p>	
--	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia 1999 – 2002, . Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia 2002 – 2004 y Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia enero 2004 – abril 2007.

Anexo 3. Cuadro de presupuesto de ACNUR Colombia 2011

RIGHTS GROUPS AND OBJECTIVES	REFUGEE PROGRAMME PILLAR 1	IDP PROJECTS PILLAR 4	TOTAL
Favourable protection environment			
International and regional instruments	0	199,925	199,925
National legal framework	80,961	990,023	1,070,984
National administrative framework	80,963	1,393,221	1,474,184
Policies towards forced displacement	0	1,687,987	1,687,987
National and regional migration policy	80,963	0	80,963
Prevention of displacement	0	3,515,417	3,515,417
Cooperation with partners	117,809	748,288	866,096
National development policies	0	199,925	199,925
Public attitudes towards persons of concern	0	412,176	412,176
Access to territory	44,117	0	44,117
Emergency management	0	490,291	490,291
Subtotal	404,814	9,637,252	10,042,066
Fair protection processes and documentation			
Reception conditions	91,056	474,673	565,729
Registration and profiling	44,117	521,503	565,619
Access to asylum procedures	44,117	139,782	183,898
Refugee and stateless definitions	44,117	396,360	440,477
Fair and efficient status determination	44,117	527,008	571,124
Civil status documentation	0	372,742	372,742
Subtotal	267,523	2,432,068	2,699,591
Security from violence and exploitation			
Effects of armed conflict	0	551,660	551,660
Gender-based violence	0	479,151	479,151
Protection of children	0	171,825	171,825
Access to legal remedies	0	485,936	485,936
Subtotal	0	1,688,572	1,688,572
Basic needs and essential services			
Primary health care	61,097	0	61,097
HIV and AIDS	61,097	360,967	422,064
Education	61,097	445,939	507,036
Services for groups with specific needs	61,097	191,021	252,118
Subtotal	244,388	997,927	1,242,316

Community participation and self-management			
Participatory assessment and community mobilisation	0	1,040,051	1,040,051
Community self-management and equal representation	0	2,694,746	2,694,746
Self-reliance and livelihoods	235,208	0	235,208
Subtotal	235,208	3,734,797	3,970,005
Durable solutions			
Durable solutions strategy	73,528	943,458	1,016,986
Voluntary return	0	1,804,431	1,804,431
Rehabilitation and reintegration support	0	2,256,188	2,256,188
Local integration support	98,609	1,612,209	1,710,818
Resettlement of IDPs elsewhere in the country	0	1,613,678	1,613,678
Reduction of statelessness	73,528	0	73,528
Subtotal	245,665	8,229,965	8,475,630
External relations			
Donor relations	0	151,911	151,911
Resource mobilisation	0	165,282	165,282
Public information	0	421,505	421,505
Subtotal	0	738,699	738,699
Logistics and operations support			
Supply chain and logistics	0	3,599,482	3,599,482
Programme management, coordination and support	0	1,683,480	1,683,480
Subtotal	0	5,282,962	5,282,962
Total	1,397,596	32,742,242	34,139,838

Fuente: UNHCR. "Global Appeal 2011 Update", 2010. p # . 307. Consulta realizada en Diciembre de 2010. Disponible en la página Web. <http://www.unhcr.org/4cd9734c9.html>

