



*La investigación
en cifras*



*Bogotá: una ciudad receptora de migrantes y desplazados con graves carencias en materia de recursos y de institucionalidad para garantizarles sus derechos**



Beatriz Londoño Toro**

INTRODUCCIÓN

El artículo que presentamos forma parte del trabajo *Investigación sobre el estado actual de los derechos humanos y la incidencia de la problemática de desplazamiento en cinco localidades de la ciudad de Bogotá (Ciudad Bolívar, Santa Fe, Engativá, Suba y Kennedy)*,¹ que plantea que Bogotá, en su condición de ciudad receptora, es una de las ciudades con mayor número de desplazados por el conflicto armado que azota al país. Los datos arrojan una población cercana a las sesenta mil personas desplazadas en el Distrito.

Bogotá se ha convertido en el destino de gran parte de la población que se encuentra actualmente en condiciones de desplazamiento por cuenta de la violencia y la guerra que se vive en la generalidad del territorio colombiano. Cada vez más personas que migran de sus lugares de origen para poner a salvo sus vidas y las de sus



* Ponencia presentada en el Encuentro de Investigación sobre Población Vulnerable y Desplazamiento Forzado, realizado en la Universidad del Norte, de Barranquilla, durante los días 28 y 29 de octubre de 2003.

** Abogada de la UPB, doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, investigadora del Grupo de Derecho Público Carlos Holguín Holguín y directora de la Línea de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario.

¹ Esta investigación fue financiada por el Fondo Institucional de Investigación de la Universidad del Rosario. Finalizó el 16 de junio de 2003. El grupo de investigadores que participó en este trabajo fue el siguiente: Beatriz Londoño Toro (directora de la investigación); Ligia Galvis, abogada, filósofa y doctora en Filosofía (consultora externa); Laura García Matamoros, abogada especialista en Derecho Internacional (coinvestigadora); Flor Alba Ruiz (asesora estadística); María Teresa Palacios S., abogada (asistente de investigación); Norma Constanza Calderón, administradora (asistente de investigación); Carolina Camacho, abogada (asistente de Investigación); Bibiana Rojas, abogada (investigadora externa), y Erica Castro, abogada (asistente de investigación).

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(1): 353-375, enero-junio de 2004

familias ven en la capital una alternativa para escampar de las amenazas y también para forjarse un nuevo porvenir.²

La investigación está orientada a revisar la situación de los derechos humanos de la población desplazada que se encuentra en las localidades estudiadas y la atención que reciben del Estado. Los objetivos eran evaluar este aspecto desde una perspectiva crítica y presentar propuestas de atención integral a partir de los diagnósticos de los comités locales de derechos humanos y sus planes de acción en materia de atención a la población desplazada en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Santa Fe, Engativá y Suba.

Esta investigación se realizó basándose en fuentes directas (como los diagnósticos de los comités de derechos locales de Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Engativá y Santa Fe) y en 141 encuestas realizadas, referidas a las instituciones de atención a población desplazada en las cinco localidades, cuyos resultados se presentan en este trabajo.

Como fuentes indirectas en el tema de desplazamiento forzado tomamos información estadística obtenida en las instituciones, especialmente en la Red de Solidaridad Social; en informes de las entidades que en el Distrito atienden a población desplazada y documentos del Comité Distrital de Atención a la Población Desplazada; en un excelente informe contratado por Defensoría del Pueblo a la Universidad Nacional, y en la consulta de fuentes secundarias, revistas, periódicos y páginas de internet. Las hipótesis que intentaremos demostrar son:

- No puede existir una verdadera atención integral a la población desplazada en las localidades del Distrito mientras los funcionarios encargados carezcan de conciencia sobre los derechos de estas comunidades y mientras existan tantas carencias y limitaciones en la acción institucional.
- La carencia de recursos y de competencias claras en materia de atención a la población desplazada impide una acción eficaz del Estado en respuesta a las situaciones caracterizadas por la urgencia y la prioridad.
- En el Distrito se invisibilizan los problemas locales de población desplazada, y el mecanismo de negación se refuerza por la caren-



² Proyecto Bogotá Cómo Vamos, ACNUR, *La población desplazada en Bogotá una responsabilidad de todos*, Bogotá, ACNUR, 2003, p. 17.

cia de estadísticas específicas por localidades, la tendencia a la centralización de servicios y la ausencia de políticas, normas, recursos y competencias locales claras para abordar los problemas

Con esta investigación se intenta demostrar las hipótesis a través, por un lado, de la percepción directa de los funcionarios y trabajadores de las instituciones de atención a población desplazada y, por otro, de los documentos que generan las respuestas sobre la labor que desarrollan en el Distrito y en las localidades.

Los resultados de este trabajo buscan fortalecer a los comités locales de derechos humanos, al Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada y a las instituciones y organizaciones que trabajan estos temas, a fin de permitirles que conozcan más a fondo las problemáticas evidenciadas en sus diagnósticos locales y en sus planes de acción.

Es importante señalar que el marco normativo para abordar la integralidad en la garantía de los derechos de la población desplazada interna en Colombia es muy amplio y que en éste se destacan, además de las normas Constitucionales, la incorporación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre desplazamiento interno, como eje y parámetro para el Estado colombiano en la creación normativa y en la interpretación de las normas nacionales e internacionales que protegen a esta población.³

La normatividad es igualmente amplia, se destaca la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, en los cuales se reconoce la condición del desplazado, se crea el sistema nacional de atención integral a esta población, se señala la obligación de adoptar un Plan Nacional de Atención integral y un sistema único de información y se determinan los derechos y garantías en las diversas etapas de atención de esta problemática, la prevención, la atención humanitaria de emergencia, el retorno, la consolidación y la estabilización socioeconómica y cesación de la condición de desplazado forzado.

Complementando este marco normativo y por la amplia utilización de la acción de tutela en busca de garantías para la población desplazada, nuestros jueces, en especial la Corte Constitucional, han señalado reglas de enorme valor como las siguientes:



³ República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000.

- El Estado y los servidores públicos tienen obligaciones ineludibles frente a los desplazados, en especial el deber de protección (Corte Constitucional, sentencia T-227 de 1997).
- En los casos de desplazados, la nación debe asumir los costos finales que genera su atención, “el gasto en el cuidado a los desplazados, debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social” (Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000).
- El Estado tiene la obligación de brindarles albergue provisional a los desplazados (Corte Constitucional, sentencia T-098 de 2002), como se afirmó en el caso de los desplazados de Bojayá y municipios aledaños hacinados en el Coliseo Cubierto de Quibdó, en el Chocó, quienes en el año de 1997, ante la presión del conflicto y los enfrentamientos entre paramilitares y guerrilleros, se vieron obligados a salir de sus tierras. Se establece igualmente por la Corte que debe darse prioridad en la asignación de cupos educativos a familias víctima de la violencia (Decreto 2231 de 1989), con exoneración total del pago de matrícula y pensión para niños que ingresen a la educación preescolar, primaria y secundaria, hasta el grado noveno y los quince años de edad.
- A los desplazados debe garantizárseles protección de manera integral, con miras a lograr el respeto de su dignidad y sus derechos. Esto implica la búsqueda de soluciones definitivas a favor de los desplazados (Corte Constitucional, sentencia T-1635 de 2000).
- Los principios rectores de los desplazamientos internos, definidos por la ONU, deben integrarse como norma protectora de los derechos de los desplazados.
- En el trámite de la declaración de los desplazados es necesario partir del principio de buena fe (Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001).
- La acción de cumplimiento permite hacer exigibles a las autoridades estatales los deberes que señala la normatividad frente a los desplazados (Consejo de Estado, sentencia ACU-573 de 1999).
- Los desplazados tienen derecho a acceder a programas de reubicación laboral (Corte Constitucional, sentencia ACU-0080 de 2001).
- Los desplazados tienen derecho a acceder a programas de vivienda de interés social (Corte Constitucional, sentencia ACU-4279 de 2001).

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(1): 353-375, enero-junio de 2004

- En la más reciente sentencia (T-25 de 2004) la situación en que viven los desplazados representa un “estado de cosas inconstitucional”. La Corte identifica dos problemas estructurales de la política pública estatal de atención a la población desplazada: (i) la asignación insuficiente de recursos para la atención a la población desplazada, (ii) las falencias en la capacidad institucional del Estado para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de los desplazados, lo cual se manifiesta en todos los niveles de la política pública. En esta sentencia se ordenó a la Red de Solidaridad Social informar a los desplazados de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades.

No es ninguna novedad la expresión y la propuesta de una *atención integral a la población desplazada*, desde el documento CONPES 2804 de 1995, modificado por el documento CONPES 2924 de 1997, Ley 387 de 1997, que en su título II desarrolla el denominado “Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”. En 1998, el Ministerio de Salud expide el Plan de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

En el Acuerdo 2 de 1998 se dictan normas para la *atención integral* de los desplazados por la violencia y se crea el Consejo Distrital de Atención Integral a dicha población. En el artículo 4 de la misma norma se crea el Plan Distrital para la Atención de los Desplazados por la Violencia en Bogotá, que tiene entre sus objetivos: “2. Diseñar y adoptar, de acuerdo con la ley, medidas tendientes a asegurar *la protección y atención integral* de la población desplazada y prevenir las causas del desplazamiento forzado”.

En el artículo 6 del Acuerdo 2 de 1998 se señala una directriz importante en la interpretación de la integralidad, que se relaciona con la visión desde los derechos humanos, en especial con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada:

*El plan de atención integral para los desplazados por la violencia en Santa Fe D. C. estará orientado a satisfacer prioritariamente las necesidades de empleo, salud, educación, vivienda, seguridad y bienestar social entre otros, de tal manera que todas las instituciones distritales contribuyan a soluciones efectivas de cada uno de los problemas que afectan a dicha población.*⁴

⁴ Las cursivas son de la autora.

En la documentación que examinaremos a continuación se evidencia que hay un abismo profundo entre la regulación y la práctica de la integralidad en las instituciones de derechos humanos que atienden a la población en situación de desplazamiento.

1. LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN BOGOTÁ

1.1 Bogotá: ciudad receptora de desplazados

Todos los análisis coinciden en la gravedad del problema, en lo innegable de sus dimensiones y en que la tendencia del desplazamiento se orienta hacia un crecimiento cuyos datos determinan un drama de enormes dimensiones. Las instituciones del Estado han tenido muchas dificultades para asumir el problema del desplazamiento, muchas de ellas todavía lo invisibilizan, lo entienden como un problema de otros y renuncian a asumir un compromiso cotidiano con los miles de personas que llegan a la ciudad de Bogotá en dicha condición.

Bogotá es el segundo centro receptor de población desplazada en Colombia, después de Medellín. En el trabajo de la Universidad intentamos acercarnos a la situación institucional del Distrito y a su respuesta frente al problema, y contrastamos este panorama con el panorama local para hacer propuestas, luego de identificar no sólo el marco jurídico e institucional de esta oferta, sino sus principales debilidades.

Hasta la fecha de nuestro trabajo, y coincidiendo con los estudios de la Defensoría del Pueblo, encontramos que no se había consolidado un diagnóstico de la problemática del desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá como antecedente importante para determinar las debilidades y fortalezas de las autoridades locales, lo cual puede constituirse en una valiosa herramienta de consulta para identificar las particularidades de la población desplazada, sus necesidades más sentidas y la normatividad vigente, que eventualmente permitiría la implementación de programas tendientes a dar eficaz atención a estas personas en estado de vulnerabilidad.⁵



⁵ López Guerrero, Andrea y Rozo Sarmiento, Germán, *Diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado en Bogotá D. C., informe final*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 3.

1.2 La situación de los desplazados en Bogotá

Bogotá presenta, en los últimos años, una realidad de pobreza muy grave. En recientes estudios del proyecto *Bogotá, ¿Cómo Vamos?* se señala que en el Distrito Capital el 49% de la población es pobre, que existen tres millones de personas en línea de pobreza y que un millón de personas están en condición de indigencia.

En las encuestas ciudadanas el desempleo es la principal causa de la pérdida de ingresos y el deterioro de la calidad de vida. El índice de desocupación en la ciudad [...] hoy es del 17,4% por ciento, el más alto del país.

La pobreza en Bogotá está concentrada en la periferia en localidades como San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa, Santa Fe y Usme, donde viven más de 2 millones 902 mil personas que pertenecen a estratos 1 y 2. Y afecta en mayor grado a los niños y los ancianos.⁶

Tabla 1. Ubicación de los desplazados en las localidades de Bogotá

Localidad	Porcentaje
Ciudad Bolívar	26,5%
Kennedy	10,9%
Bosa	10,5%
Usme	8,4%
Rafael Uribe Uribe	5,6%
San Cristóbal	5,2%
Engativá	4,5%
Suba	4,3%
Santa Fe	3,4%
Tunjuelito	3,2%
Fontibón	2,1%
Puente Aranda	1,6%
Usaquén	1,5%
Chapinero	1,5%
Fuera de Bogotá	1,4%
Antonio Nariño	1,0%
Mártires	1,0%
Teusaquillo	0,6%
Candelaria	0,5%
Sumapaz	0,03%
Sin información	5,83%

⁶ *El Tiempo*, "Pobreza, Mockus se saca el clavo", 22 de octubre de 2003, p. 1-7.

En la anterior tabla se puede observar cómo las cinco localidades objeto de nuestro estudio reúnen una población equivalente al 49,6% del total de población desplazada en la ciudad de Bogotá. Además, dentro de las principales preocupaciones frente al desplazamiento en las localidades de Bogotá se encuentran:

- Una mayoría de niños y jóvenes: el 39,4% de la población desplazada está integrado por niños entre 0 y 14 años y un 16,9% son jóvenes entre 15 y 24 años
- Una mayoría de mujeres: el 50,5% son mujeres y el 49,5% son hombres.
- Una mayoría de origen campesino: cuando se les indaga acerca de su actividad económica en el lugar de origen, la mayoría responde que la agricultura, la ganadería y en general trabajos relacionados con la tierra (62,7%).
- La agudización de la pobreza: en todas las localidades el fenómeno es grave, pero se hace más evidente en Ciudad Bolívar, Usme y las localidades de la periferia, donde además de tener que soportar los mayores índices de pobreza, se encuentran los principales albergues de la población desplazada, lo cual genera un crecimiento demográfico desmedido que hace que los escasos recursos existentes disminuyan cada vez más y las necesidades se tornen más agudas. Esta situación se viene padeciendo desde la década de los cincuenta.
- El desplazamiento intraurbano: una tendencia que señalan algunos estudios, pero que no se evidencia en las cifras, es el denominado *desplazamiento intraurbano*.

Los asentamientos de la población desplazada no son estables; éstos tienen tendencia dinámica, produciéndose un fenómeno que denominamos desplazamiento intraurbano, debido, en la mayoría de los casos, a la incapacidad de pago de deudas contraídas, especialmente del arrendamiento; o por situaciones de rechazo o abuso por parte del medio receptor. El abuso se presenta aprovechando la ignorancia del desplazado sobre trámites y procesos, que lo hace presa fácil de estafadores; el rechazo se produce por parte de algunas comunidades receptoras, bien sea por segregación racial o cultura, o por estigmatización frente a las condiciones asociadas al desplazamiento; algunas personas creen que el desplazado trae a cuestas el conflicto armado y la violencia, o los asocian con la pobreza, y conductas delictivas. Esta situación difícilmente se generaliza a toda una comunidad [...], debido en parte a la dispersión de los desplazados en la ciudad, sin embargo en zonas donde se logran identificar asentamientos netamente de población desplazada se han pre-

sentado episodios de persecución y amenazas, como es en la parte alta de Ciudad Bolívar, o presión social generalizada, como en algunas zonas de Usme.⁷

- El desplazamiento de grupos étnicos: según cifras de la Red, se encuentra una presencia relativamente alta de población afrocolombiana e indígena entre los desplazados registrados (un 9% de población afrocolombiana y un 1,5% de población indígena). Es innegable que en estos casos el abandono de sus territorios implica para estos grupos étnicos el rompimiento de la especial relación cultural que mantienen “territorio-identidad”, lo que conlleva a la afectación del tejido social y cultural de estas poblaciones.

2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES DE PROTECCIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA EN CINCO LOCALIDADES DE BOGOTÁ

La muestra recolectada estuvo conformada por 141 personas, que estaba representada por servidores públicos (40,4%), por miembros del comité local y la comunidad (45,6%), por ONG (8,1%) y por otros (5,9%), que atienden a población desplazada en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Engativá y Santa Fe. Estas personas aceptaron de manera voluntaria participar en el estudio.

La muestra tiene carácter intencional y voluntario, por lo que los resultados obtenidos no pueden ser extrapolados a otras poblaciones. Sin embargo, pueden constituir indicios de una tendencia sobre el tema de interés.

Los resultados que a continuación se presentan fueron posibles gracias a la participación de los estudiantes de la Universidad del Rosario como parte del proyecto mencionado y bajo la dirección de la Floralba Ruiz, estadística de la Universidad Nacional. Los principales resultados obtenidos son:

- *En relación con el conocimiento de los derechos de la población desplazada:* se observa que aunque el 55% de los encuestados afirma conocer estos derechos, un porcentaje muy alto de las personas entrevistadas (44,9%), cuya labor es la atención a la población desplazada en ONG o instituciones, manifiesta que *no* conoce o



⁷ López Guerrero y Rozo Sarmiento, *op. cit.*, p. 21.

conoce parcialmente los derechos de la población desplazada (véanse los resultados pregunta 1-desagregado por servidor público, miembros comité/comunidad y otro y ONG).

- *Referidos al conocimiento de los mecanismos de protección de los derechos de la población desplazada:* frente a esta pregunta se observa que es muy alto el porcentaje de respuestas que señalan conocer sólo parcialmente estos mecanismos o afirman desconocerlos, sumadas ambas categorías nos da 51,5%. El 43% afirma conocer estos instrumentos de protección de los derechos de la población desplazada (véanse los resultados de la pregunta 2).
- *Sobre la efectividad de la atención que prestan las instituciones y organizaciones a la población desplazada:* el 44,1% considera que es parcial la atención a los desplazados en las localidades y un 24,3% de los encuestados pertenecientes a instituciones considera que no es efectiva, así como un 25,7% de miembros de las organizaciones sociales. Lo cierto es que hay un grupo significativo que tiene serios cuestionamientos frente a la labor de las instituciones (véanse los resultados de las preguntas 3 y 4).
- *Aspectos que deben mejorarse en las organizaciones e instituciones:* hay acuerdo sobre las prioridades: los principales aspectos que se deben mejorar son la capacitación (aproximadamente 18,0%), los recursos financieros (aproximadamente 18,5%), la coordinación interinstitucional (17,0%) y los recursos humanos (16,0%).
- *Trabajo interinstitucional para garantizar los derechos de los desplazados:* la realidad del trabajo conjunto es poco frecuente (33,1%) y algunos señalan que nunca (30,1%) o casi nunca (22,1%) se da. Ésta es una enorme deficiencia de un sistema que pretende ser integral (véanse los resultados de la pregunta 6).
- *Mecanismos de seguimiento a casos de desplazamiento:* es evidente que una de las labores directamente relacionada con la atención a la población desplazada es la del seguimiento para conocer: ¿qué sucede con las familias? ¿Son atendidas o no? ¿Logran conseguir un empleo? ¿Logran el cupo en la escuela para sus hijos?

De las respuestas obtenidas sobre la existencia de mecanismos de seguimiento, logramos constatar que es muy alta la frecuencia que nos indica que *no* hay seguimiento a los casos (48,5%); igualmente es grande el desconocimiento de instrumentos de seguimiento en

quienes contestan que no saben o en quienes no responden (20,6%). Sólo en el 30,1% de los casos los encuestados manifiestan que existen los mecanismos de seguimiento en sus instituciones y organizaciones (véanse los resultados de la pregunta 12).

- *Derechos más vulnerados a la población desplazada:* derecho al trabajo (13,4%), derecho a la vivienda (13,1%), derecho a la educación (12,6%) y derecho a la salud (12,4%). Esta pregunta no es conveniente desagregarla, como las anteriores, en razón a que los porcentajes no superan el 13%.

3. ¿CUÁLES SON LAS MAYORES DEBILIDADES INSTITUCIONALES EN EL DISTRITO?

3.1 La falta de comprensión y claridad conceptual sobre el significado y las implicaciones para el Estado de una población en situación de desplazamiento

En Bogotá, la situación más común es la invisibilización del problema. “El tamaño de las diferentes localidades, y las complejas problemáticas que allí se presentan al parecer han sido tratadas con tábula rasa y los presupuestos asignados impiden que se formulen planes de atención específicos para población desplazada”... En las localidades:

No asumen a estos ciudadanos caracterizados por su situación en particular, sino que la consideran como población vulnerable, “denominación asignada a todos los pobres en general”, por el temor a que una vez creada una oferta institucional particular se incremente el número de personas en tal situación, buscando solución a su problemática, ayuda o respuesta del Gobierno.⁸

La categoría utilizada en los planes de desarrollo es la de *población en condición de vulnerabilidad* y en ésta se ubican las mujeres cabeza de hogar, las madres comunitarias, los adultos mayores, los grupos étnicos, las personas en situación de desplazamiento y los demás pobres de la ciudad. En las metas, tanto del Plan Distrital Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2004 como de los planes de las localidades se considera al desplazado como a un pobre tradicional.⁹



⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁹ *Ibid.*, pp. 48 y 63.

3.2 Las inconsistencias en las cifras sobre el desplazamiento

Todos los planes, entre ellos el Plan Distrital para la Atención de los Desplazados por la Violencia, parten de la necesidad de realizar un diagnóstico sobre la población desplazada, para luego diseñar e implementar un sistema de información, a fin de identificar las causas de su desplazamiento, su situación socioeconómica, sus necesidades y potencialidades. Esta labor es la base para tomar las medidas de prevención y atención integral; sin embargo, observamos que no existe un diagnóstico, sólo cifras dispersas y sin lecturas críticas —salvo las de las ONG, entre ellas Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)—, en el cual las instituciones del Estado unifiquen su mirada del problema y de las prioridades.

El enorme distanciamiento entre las cifras de las organizaciones y de la Defensoría y las que suministra la Red reitera la necesidad de unificar criterios sobre cuál es el concepto de desplazado interno que se está manejando. La ausencia de seguimiento a la situación del desplazado y a su propio proceso de vida, donde incluso existe la alternativa válida de reasentarse, de rehacer su vida en la ciudad donde inicialmente fue desplazado; así como la carencia de planes de apoyo a alternativas dignas y sostenibles de trabajo son graves obstáculos.

3.2.1 Las cifras nacionales

La Red de Solidaridad calcula el número total de desplazados en unos dos millones de personas, de las cuales 926.201 están registradas,¹⁰ mientras que la Defensoría y la Codhes hablan de 2'161.843.

3.2.2 Las cifras distritales

Tabla 2. Número de familias atendidas por año

Año de atención
1999
2000
2001
2002
Total

Fuente: Unidad de Atención Integral a Población Desplazada, mayo de 1999 a noviembre de 2002.

¹⁰ La Codhes afirma en sus análisis que la cifra es de 2,7 millones de personas.

En el Distrito, la Unidad de Atención Integral a Población Desplazada (UAID) maneja una base de información pormenorizada de enorme utilidad, con datos sobre la situación de las personas desplazadas que se han registrado y que son sujeto de los programas distritales y nacionales.

La base de datos anterior permitiría tanto al gobierno nacional como distrital contar con estadísticas muy valiosas sobre el fenómeno del desplazamiento, el proceso de restablecimiento de la población asentada en Bogotá, las ayudas que ha recibido cada desplazado, su ubicación en las localidades bogotanas, etc.

En la actualidad, aun cuando esta información se ingresa diariamente al sistema, no se producen boletines informativos periódicos, ni un procesamiento de la información que permita contar con datos actualizados, contestar las tutelas, organizar una atención más personalizada en las localidades, adelantar procesos de gestión de recursos nacionales e internacionales, diseñar programas focalizados en grupos etéreos, por género, etnia, etc.¹¹

Observaciones:

- En el orden nacional, es evidente que las cifras difieren significativamente según las fuentes. Igualmente, en algunas localidades se evidencia un subregistro, pues por razones de seguridad muchas personas no reconocen públicamente su situación de desplazamiento.
- Los sistemas públicos de registro sólo se inician en el año 1995.
- La importancia del registro, por sus consecuencias jurídicas, se empieza a observar sólo en el año 2000, cuando incluso las cifras oficiales superan a las cifras de las ONG y de la Defensoría del Pueblo.
- La planeación y distribución de los recursos debería basarse en cifras reales. La situación actual favorece la falta de transparencia, la corrupción y la desviación de recursos, especialmente de donaciones internacionales.
- No existen estudios de comportamiento del fenómeno en el tiempo; sólo se aportan informes con corte a una fecha determinada que impiden un mejor manejo de las cifras para efectos de planeación y ajustes en los procesos de atención.

¹¹ Red de Solidaridad Social-Unidad territorial, *Balance general proceso de atención y orientación a la población desplazada en la UAID*, Bogotá, s. f., p. 3.

- No se incluyen en las cifras los procesos de atención, los planes de vida apoyados por el Estado o por las organizaciones, los retornos y reasentamientos, etc.

3.3 Una mirada meramente asistencial y coyuntural de la atención a la población desplazada

Se observa en el tipo de ayuda que brindan las instituciones del Estado, las ONG y las iglesias una marcada característica asistencial y coyuntural que impide la sostenibilidad de procesos y la garantía de una mejor calidad de vida para los desplazados, “obligando a los desplazados a seguir un interminable proceso de caridad pública”.¹²

3.4 Enormes debilidades en la coordinación interinstitucional. Desconocimiento de la importancia de lo local en la planeación y en la gestión del sistema

En los estudios realizados se evidencia la necesidad de:

Reforzar el vínculo entre los espacios centrales de discusión y el diseño de la política de atención a la población desplazada en el Distrito y los alcaldes locales, como primeros conocedores de las problemáticas en las localidades, y orientadores de las políticas de intervención en las mismas [...] El fortalecimiento del vínculo entre las localidades y los espacios de decisión centrales sobre la atención a la población desplazada debe convertirse en un camino de doble vía, que sirva para acercar la política pública a las comunidades, y a su vez para afinar los elementos de intervención de acuerdo con las necesidades específicas de cada localidad, pues no son los mismos requerimientos de intervención en Ciudad Bolívar que en Rafael Uribe Uribe, a pesar de que ambas localidades presentan altos índices de población desplazada.¹³

Aunque se recomienda, por estos trabajos, la creación de comités interinstitucionales, lo que podemos observar es que existe un espacio que ha sido desaprovechado y es el de los comités locales de derechos humanos. El escenario de interinstitucionalidad para trabajar los derechos humanos ya existe, pero poco se utiliza y se desaprovechan sus potencialidades para reforzar una de las mayores debilidades evidenciadas en esta investigación.



¹² Arquidiócesis de Bogotá-Codhes, *Senderos. Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá*, Bogotá, 2001, p. 21.

¹³ López Guerrero y Roza Sarmiento, *op. cit.*, pp. 65-66.

Existen, igualmente, escenarios de coordinación interinstitucional en el ámbito distrital, pero sus decisiones, aportes y trabajo no se irradian en lo local. Esto sucede por ejemplo con el Comité Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada y con el Comité Distrital de Derechos humanos.

3.5 Una institucionalidad que carece de recursos frente al problema del desplazamiento. Consecuencia: un enfrentamiento por los recursos escasos que la ciudad destina a los más pobres

La carencia de recursos para la atención de la problemática del desplazamiento forzado en Bogotá se evidencia en una comunicación firmada por el secretario de Hacienda del Distrito y dirigida a la personera delegada para los Derechos Humanos, en la cual señala:

En lo referente a los interrogantes en materia presupuestal, es importante precisar que es facultad del Jefe o Representante Legal de cada entidad, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, programar en el presupuesto el gasto público social, teniendo en cuenta los principios que rigen el Sistema Presupuestal.

Finalmente, le informo que en el Presupuesto aprobado específicamente para esta entidad durante las vigencias 2002 y 2003 *no existe partida alguna para la atención a la población desplazada*.¹⁴

En materias específicas, como la educación, se evidencia este problema:

Sólo algunas cifras en materia de atención de la ciudad reflejan una inversión por encima de los \$16,000.000.000, que con el paso del tiempo se debe mantener para recibir adecuadamente a esta población. Los esfuerzos crecientes que realiza la administración distrital a escala técnica, financiera y humana en esta atención, se pueden ver reducidos ante la magnitud creciente de la problemática en la ciudad y la disminución de recursos frente a coberturas y creación de proyectos, por lo cual se vuelve imperante contar con la solidaridad y cooperación de toda la sociedad civil en conjunto para que coadyuven a desarrollar la atención en términos de calidad y cantidad, a partir del mejoramiento técnico y la cualificación de los encargados de los procesos de atención de la población desplazada por la violencia.¹⁵



¹⁴ Carta del secretario de Hacienda de Bogotá a la personera delegada para los Derechos Humanos, 11 de marzo de 2003, Rad. 193. Las cursivas son de la autora.

¹⁵ Quiñónez, Germán, *El desplazamiento*, ponencia presentada en Foro sobre Seguridad, Bogotá, Secretaría de Gobierno, 2003, p. 11.

Instituciones como el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), que atiende programas de enorme importancia para la población desplazada, reconocen la carencia de recursos para programas específicos:

El DABS no ha recibido ninguna transferencia de recursos con destinación específica para la población desplazada, como tampoco cuenta con una asignación presupuestal con este fin. Para la disponibilidad de los cupos comprometidos dentro del marco del Plan de Acción que fue presentado y aprobado por el Consejo Distrital de Atención a Población Desplazada, el DABS dentro de los presupuestos asignados para la ejecución de cada uno de los proyectos mencionados ha programado los cupos para la atención a la población desplazada y de esta forma cumplir con los acuerdos establecidos.

A diciembre 31 de 2002 el DABS ha invertido CUATROCIENTOS ONCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCO MIL PESOS.¹⁶

3.6 Una institucionalidad que da respuestas mínimas, forzadas por la acción de tutela, frente a la dimensión de los problemas y la vulneración de los derechos de la población desplazada

Se evidencia en ciertos derechos, como el de acceso a la vivienda, que las reclamaciones de los desplazados son frecuentes y que la acción de tutela se ha convertido en el mecanismo para lograr que se agilicen los trámites para conseguir vivienda de interés social en el Distrito.

La carencia de respuestas institucionales hace que, en muchos casos, los desplazados logren la ayuda humanitaria —que debería tener un procedimiento más ágil y sencillo— mediante la acción de tutela. Otros derechos, como la salud y la educación, son frecuentemente alegados por esta vía, que se ha convertido en la manera de acelerar la respuesta del Estado.

Ante la inactividad e inoperancia del Estado, entran los jueces a garantizar los derechos de la población. Sin embargo, éste no es el sistema ideal, pues no debería ser necesario acudir a mecanismos judiciales para lograr el reconocimiento de los derechos de las personas desplazadas. Ésta es igualmente una perversión de nuestro sistema y una prueba directa de la falta de garantías.



¹⁶ Comunicación de la directora del DABS, Ángela María Robledo, en la que da respuesta al derecho de petición interpuesto por el señor Nelson Sáenz Pico, Bogotá, 2003. Las cursivas son de la autora.

3.7 Una institucionalidad que no tiene claras sus funciones y competencias en la materia y que desconoce las demandas específicas de esta población en materia de derechos económicos, sociales y culturales

En el caso de Bogotá se observa que no hay claridad sobre las competencias de los alcaldes locales y que las funciones que cumplen las entidades distritales parecieran ser de tipo residual y por compromisos con la Red de Solidaridad, más que funciones principales que deben asumirse con los desplazados.

En las instituciones, en general, existe poco compromiso con el tema, y con los funcionarios vinculados a la atención de la población desplazada no se han realizado suficientes procesos de sensibilización y capacitación.

En cuanto a las demandas específicas, se observan bajos índices de cobertura, excesiva tramitología y diseño de soluciones coyunturales que, una vez transcurre el tiempo, dejan a los desplazados nuevamente en la problemática de falta de garantía para sus derechos.

3.7.1 Educación

Según las cifras de población, el porcentaje de niños y jóvenes en las familias desplazadas es muy alto, y de ellos sólo el 45% accede a algún centro educativo.¹⁷ Además, aparte de que se presenta mucha deserción escolar por cambio de domicilio o carencia de dinero para sufragar los gastos relacionados con el estudio, el acceso a la educación genera conflictos en las localidades, que describe claramente el informe referenciado:

En estas localidades se presenta una situación especialmente conflictiva pues el acceso a la educación se convierte en motivo de competencia entre los pobres históricos y la población desplazada, la cual aunque legalmente tiene prelación en la asignación de cupos, normalmente no pueden sufragar los costos de alimentación, transporte y sostenimiento que implica el ingreso a un plantel educativo, generando altos índices de deserción escolar y de rechazo de los cupos asignados.

Frente a los servicios para el sector educación, las familias son orientadas y remitidas en la UAID para [...] la asignación de cupos conforme se detecta la edad curricular debida y asimismo la desescolarización de los menores. No obstante como población especial, gozan de prerrogativas no establecidas para otro tipo de ciudadanos

¹⁷ López Guerrero y Roza Sarmiento, *op. cit.*, p. 71.

como la incorporación directa en cualquier momento del año a los planteles educativos del Distrito y en la medida de las posibilidades, cercanos a la localidad donde los menores residen. Solamente en los servicios educativos, el Distrito Capital ha vinculado algo más de 6.500 niños y niñas de familias en situación de desplazamiento por la violencia por un valor cercano a \$12.710.929.000, inversión que se mantiene durante los años en que estos permanecen en el sistema según reportes de la Secretaría de Educación.

Sin embargo la vinculación al sistema escolar en ocasiones puede verse limitada debido a la decisión de las familias de no ingresar los menores al momento de recibir los cupos, o por la misma movilidad de las familias dentro de la ciudad, e incluso al interior de las localidades. Aun con la condición de ser población discriminada de forma positiva, la capacidad de sostenibilidad en términos de atención frente a la demanda de servicios no es ilimitada.¹⁸

3.7.2 Salud

La realidad de la atención en salud a la población desplazada en Bogotá, está determinada por la certificación de la condición de desplazado mediante la carta de salud expedida por la Red de Solidaridad, una vez incluidos en el Sistema Único de Registro, y que les garantiza la prestación de los servicios cubiertos en el Plan de Atención Básico PAB de cada centro asistencial.¹⁹

Al respecto, por directrices de coordinación de servicios entre la Administración Distrital y la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad, se estableció desde el año inmediatamente anterior (2001) que la expedición de cartas para acceso a servicios de salud, se realizaría de forma paralela a la inclusión de las familias en el Sistema Único de Registro, esto entre otros fines, para incrementar la posibilidad de garantizar su total cubrimiento y disminuir la posibilidad de cometer errores involuntarios en la conformación de los núcleos familiares que anteriormente se acercan a las entidades de salud a solicitar servicios relacionados y eran rechazados. El cubrimiento de este sector ha resultado apreciable y significativo.²⁰

No obstante lo anterior, este sistema es lento, pues la expedición de la carta puede demorar entre cuatro y diez meses; no ofrece mucha protección, porque sólo se recibe atención de urgencia; tiene grandes deficiencias en el control de los recursos, que en ocasiones se desvían, y frente a la demanda, que es muy alta por las condiciones y características de la población desplazada, la respuesta institucional es muy limitada.

En reciente reunión del Consejo Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada se señala un avance en materia de afiliación a ARS.

¹⁸ *Ibid.*, p. 71.

¹⁹ *Ibid.*, p. 73.

²⁰ Quiñónez, *op. cit.*, p. 10.

Frente al tema de salud y la afiliación de ARS se reporta que 5.221 cabezas de familiares escogieron para un total de 15.275 personas registradas. Posterior [sic] de depurar las bases de datos y frente a todas las ARS que ofrecieron sus servicios se reportó un total de 19.446 personas vinculadas al sistema de salud. Se comenta que se está buscando suscribir un convenio entre el Ministerio y la Secretaría para quien no esté afiliado a ningún régimen se le preste el servicio a través de los hospitales públicos y éstos le cobren el servicio a Salud.

[...]

Los principales motivos de consulta son enfermedades respiratorias, y la sintomatología asociada, tal como dolores de cabeza, fiebre, tos, etc., también es relevante el nivel de consulta asociado a las condiciones de salubridad, tales como enfermedad diarreica aguda, dolor de estómago, vómito, brotes e infecciones, además de una importante participación de remisiones para atención psicológica para el manejo post-traumático y de la angustia generada por las precarias condiciones de vida; otro punto relevante en este sentido es señalar cómo se presentan muy frecuentemente cuadros de desnutrición en niños y adultos, asociados con anemias, deterioro físico y funcional, pérdida de visión.²¹

3.7.3 Empleo

Uno de los impactos más directos en la familia desplazada es la pérdida de autonomía económica y la enorme dificultad que existe para conseguir un empleo en la ciudad. Según se observa en la caracterización, la mayoría se desempeñaba en labores agrícolas y vienen del campo a la ciudad, donde sus saberes ni son reconocidos ni son utilizados. Su mayor alternativa en la gran urbe es la economía informal, como lo señala un informe de la Procuraduría:

En vista de la dificultad para hallar trabajos estables, la actividad de vendedor informal, se convierte en prácticamente la única opción que, aunque arriesgada y saturada, resulta adecuada ya que no requiere horarios, ni capacitación alguna. En Bogotá, recientes medidas tomadas por la Alcaldía Mayor, están encaminadas a la persecución de esta actividad, poniendo en riesgo la única fuente de sostenimiento de millares de familias, entre ellas desplazadas por la violencia. [...] En la medida que se restrinja este medio de vida, de manera tajante y sin ofrecer alternativas, se agravará la condición social de muchos y se empeorará la situación y los conflictos sociales ya existentes.²²

²¹ López Guerrero y Rozo Sarmiento, *op. cit.*, p. 74.

²² República de Colombia, Procuraduría General de la Nación, *Raíces sin tierra. Atención e impacto del desplazamiento forzoso*, Bogotá, 1999, p. 83, citado en López Guerrero y Rozo Sarmiento, *op. cit.*, pp. 75-76.

3.8 Una institucionalidad que no conoce la dimensión del problema y que carece de sistemas de respuesta e información adecuados, sencillos y accesibles a la población desplazada

El tipo de desplazamiento individual favorece la invisibilización de la problemática, su dinámica a cuenta gotas no permite dimensionar la magnitud del fenómeno, ya que muchos de los casos no son inscritos en el Sistema Único de Registro, porque no conocen el proceso de inclusión en el sistema o porque el ocultamiento hace parte de la estrategia de protección familiar ya que sienten que el visibilizar su condición de desplazado lo convierte en objetivo de las redes urbanas de los grupos armados causantes del desplazamiento, o por el rechazo social que contra ellos se ha generado en algunos sectores geográficos y sociales de la capital.²³

En cuanto a los sistemas de respuesta, se evidencia la tramitomanía en el proceso de atención a los desplazados, con un agravante: la centralización del proceso en la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada implica mayores costos y, en ocasiones, la pérdida o dilación en el ejercicio de sus derechos por ignorancia, desinformación o imposibilidad de encontrar el sitio donde deben presentarse. Con los avances informáticos que hoy tenemos en el país no tiene sentido centralizar una atención que bien podría realizarse integralmente en las localidades y reportarse centralmente vía comunicación electrónica con el Sistema Único de Registro.

En las diversas instituciones es evidente la deficiencia o la carencia total de información sobre la ruta de atención al desplazado, así como las instituciones y servicios adonde deben acudir. Además, se observa que no existen criterios unánimes frente a los requisitos para obtener la atención. En consecuencia, la población desplazada a la ciudad de Bogotá desconoce en gran medida sus derechos e, igualmente, la institucionalidad y la normatividad que los protege.

3.9 Poca calidad en la atención de muchas de las instituciones del sistema

En la investigación se evidencia que las instituciones del Distrito tienen una norma de comportamiento que no es expresa, pero que se repite constantemente: se busca que los programas de atención a desplazados no sean buenos para que no exista



²³ López Guerrero y Roza Sarmiento, *op. cit.*, p. 15.

una demanda amplia en la materia. Este argumento perverso, que desconoce la realidad y la urgencia de las personas en situación de desplazamiento, se fundamenta en que los *pobres históricos* de Bogotá quieren acceder a los nuevos beneficios que tiene la categoría de *pobres súbitos* en la que entran los desplazados. De esta forma, basta visitar la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada para observar las pésimas condiciones de atención, las enormes filas desde tempranas horas de la mañana, los reducidos horarios de atención, la excesiva tramitomanía (que en apariencia busca evitar abusos, pero que por el contrario los facilita) y las características indignas del sistema de atención. Esta regla parece repetirse en todo el Distrito y a nadie le importan las consecuencias.

3.10 Una institucionalidad que poco favorece la organización de las personas desplazadas y que por el contrario trabaja con respuestas individuales frente a un problema de carácter colectivo

Es muy significativa la presencia de organizaciones de desplazados en Bogotá, muchas de las cuales se identifican como organizaciones nacionales; sin embargo, el número de miembros no supera en su gran mayoría a los 300 y el promedio está por sesenta personas.

El carácter disperso del desplazamiento en Bogotá dificulta la consolidación de formas organizativas estables, aunque en los últimos años se han iniciado experiencias piloto de organización que buscan articular a los desplazados como sector social para garantizar una adecuada representación y la reivindicación de sus derechos, éstas no logran una cobertura significativa.²⁴

4. CONCLUSIONES

Es evidente la necesidad de reorientar el trabajo con la población en situación de desplazamiento y mirarlo con un enfoque de derechos humanos y no meramente asistencial. En las encuestas aplicadas a los funcionarios se observa cómo los indicadores más claros de la integralidad en la atención a la población desplazada son muy bajos.

Al revisar las conclusiones de las encuestas, se encuentra que todas las localidades señalaron el tema de la *eficacia en la atención a la población desplazada* como uno de los problemas más críticos. También se encontró que las instituciones que atienden a los desplazados carecen de sentido de coordinación interinstitucional y de integralidad en el proceso de atención, a pesar de la existencia de comités interinstitucionales que se ocupan del tema.

²⁴ *Ibid.*, p. 90.

Es conveniente recordar que la integralidad no se resuelve con la creación de comités donde estén presentes los representantes de las instituciones públicas y privadas. De nada sirve esta modalidad de trabajo si no se tiene claridad sobre qué significa la integralidad en la prestación de los servicios del Estado y en la atención a sus beneficiarios. La integralidad parte del concepto de sujeto titular de los derechos constitucionales y de la misión que cumple el Estado social de derecho. Supone, por consiguiente, coherencia y armonía en el cumplimiento de esta función para alcanzar los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población desplazada, restaurar los derechos conculcados por el hecho del desplazamiento y respetar sus derechos inherentes como persona y los que le acuerdan las leyes que regulan el tema.

La atención a la población desplazada debe concentrarse en el restablecimiento de la dignidad perdida y en la creación de las condiciones para que todos los miembros de la familia desplazada puedan restablecer su autonomía para la subsistencia de la familia. Con la actual situación de la población desplazada se percibe que esta condición tiende a discriminar a quienes padecen el flagelo, antes que a favorecerlos con las medidas positivas que su condición exige. La condición de desplazado debe ser transitoria, por cuanto la asistencia del Estado debe encaminarse a que los afectados adquieran los elementos necesarios para retornar a su vida normal, sea en sus lugares de origen o en los sitios de recepción.

La información recolectada sobre este tema permitió detectar, además, que las entidades encargadas de atender a los desplazados no tienen los recursos para cumplir su cometido. Pero también se ha establecido que existen recursos importantes provenientes de la cooperación internacional que bien utilizados permitirían prestar una mayor atención a la población desplazada.

Se insiste, por último, en la necesidad de capacitar a los funcionarios en el ejercicio de su función en la perspectiva de los derechos humanos; en los conceptos de atención integral, trabajo interinstitucional e interdisciplinario; en el manejo del sistema unificado de información; en el sentido del trabajo en equipo; en el procedimiento del protocolo de atención, y en garantizar la continuidad del trabajo integral.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, *La población desplazada en Bogotá, una responsabilidad de todos*, Bogotá, ACNUR, 2003.
- Arquidiócesis de Bogotá-Codhes, *Senderos. Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá*, Bogotá, 2001.
- Carta del secretario de Hacienda de Bogotá a la personera delegada para los Derechos Humanos, 11 de marzo de 2003, Rad. 193.
- Comunicación de la directora del DABS, Ángela María Robledo, en la que da respuesta al derecho de petición interpuesto por el señor Nelson Sáenz Pico, Bogotá, 2003.
- El Tiempo*, "Pobreza, Mockus se saca el clavo", 22 de octubre de 2003, p. 1-7.
- López Guerrero, Andrea y Roza Sarmiento, Germán, *Diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado en Bogotá D. C., informe final*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Quiñónez, Germán, *El desplazamiento*, ponencia presentada en Foro sobre Seguridad, s. f.
- Red de Solidaridad Social-Unidad territorial, *Balance general proceso de atención y orientación a la población desplazada en la UAID*, s. f.
- República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000.