



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2006

**DIRECCIÓN DE GOBIERNO
SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL**

NOMBRE DEL PRODUCTO: POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y DESMOVILIZADA EN EL D.C.

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

RESPONSABLE: TATIANA MAIGUEL COLINA

ELABORADO POR:

FIRMAS	CARGOS	NOMBRES
	Profesional Universitario	219-01 ANA LUCÍA PINZÓN GONZÁLEZ _____
	Pasante Universidad Católica	JIMMY ESPINOSA VARGAS

REVISADO Y APROBADO POR:

FIRMA	CARGO	NOMBRE
	Directora Técnica Sectorial	PATRICIA RIVERA RODRÍGUEZ _____

FECHA DE ELABORACIÓN: DIA: ____ MES: ____ AÑO: 2006

FECHA DE APROBACIÓN: DIA: ____ MES: ____ AÑO: 2006

NUMERO DE FOLIOS 62



INFORME SECTORIAL

**POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA
Y DESMOVILIZADA EN EL D.C.**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS -PAE- SEGUNDO SEMESTRE 2006

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

NOVIEMBRE DE 2006



**POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y
DESMOVILIZADA EN EL D.C.**

Contralor de Bogotá

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA

**Contralor Auxiliar
GARCÍA**

ÓSCAR ALBERTO MOLINA

Directora Sector Gobierno

PATRICIA RIVERA RODRÍGUEZ

Subdirector Análisis Sectorial

TATIANA MAIGUEL COLINA

Analistas:

ANA LUCÍA PINZÓN GONZÁLEZ

JIMMY ESPINOSA VARGAS
(Pasante Universidad Católica)

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1 MARCO TEÓRICO	1
2 ANTECEDENTES	6
3 DESPLAZAMIENTO	12
3.1 ANTECEDENTES EN COLOMBIA	12
3.1.1 El desplazamiento y las grandes ciudades	16
3.1.2 Programa de atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado y vulnerabilidad frente a la violencia en el D.C.	21
3.1.3 Inversión orientada a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización-reincorporación	28
3.2 DESMOVILIZADOS-REINCORPORADOS	38
3.2.1 Antecedentes de desmovilización en Colombia	38
3.2.2 Proceso de desmovilización y reinserción a la vida civil	40
3.2.3 Antecedentes de violencia postconflicto: La experiencia de sociedades centroamericanas	43
3.2.4 Post-conflicto en Bogotá	45
3.2.5 Programa de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá	46
3.2.6 Proyecto 354: “Programa de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá”	52
4 CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	60

INTRODUCCIÓN

El presente estudio pretende entender las causas y efectos del conflicto interno por el que atraviesa el país desde mediados del siglo pasado y cómo ha sido influenciado por los procesos de desplazamiento, desmovilización y reincorporación a la vida civil.

En el primer capítulo se reseñan las posibles causas del conflicto interno, las estrategias planteadas y adoptadas por el gobierno nacional para atender las problemáticas del desplazamiento y la reincorporación.

En el segundo capítulo se describen los antecedentes que se presentaron en Latinoamérica y específicamente en las principales ciudades de Colombia en relación con el desplazamiento. Bogotá es una de las mayores receptoras de esta población. No obstante, en la Ley 387 de 1997 concomitante con el Decreto 173 de 1998 *“dispone la atención las estrategias para la ejecución de cada uno de los componentes, dentro de las cuales se encuentran las acciones, programas y proyectos que deben desarrollar las entidades estatales. Tales fines son diferentes en cada una de las tres etapas en que ha sido legalmente definida la política del Estado: Ayuda humanitaria, estabilización socioeconómica y retorno o restablecimiento.*¹ En ese mismo expediente *“no se lograron los resultados esperados”.*²

En este sentido -y al tenor de lo establecido en la Sentencia 025 de 2004- se constata un ‘Estado de Cosas Inconstitucional’ en la situación de la población desplazada.³ Se ordena -por un lado- que se respondan las peticiones concretas de los actores en la acción de tutela en comento y, por otro, establece órdenes para superar el ‘Estado de Cosas Inconstitucional’ mejorando la insuficiencia de recursos, las falencias de la capacidad institucional para determinar recursos y lograr la *coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados...*⁴

Los procesos de desmovilización y reincorporación establecidos como acciones que *revisten importancia estratégica dentro de la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe, complementarían con*

¹ Expediente T-653010 y Acumulados, Sentencia T-025/04, Magistrado Manuel José Cepeda Espinos Num. 6.1.2.

² *Ibíd.* 6.2.1.

³ Se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas – que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales – y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

⁴ *Ibíd.* 10.1.1



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

acciones en la propuesta de Estado planteada en Visión Colombia II Centenario 2.019, cuyo componente 'País en Paz' contempla la desmovilización total y reincorporación plena de los alzados en armas.⁵

En este marco, la Administración Distrital, dentro de sus programas se propuso *promover la atención integral, complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional, con enfoque de derechos humanos y de garantía del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario⁶*

En el tercer capítulo se analizaron estos procesos en el Distrito Capital, con énfasis en el tratamiento que se dio a la política pública en el Plan de Desarrollo 'Bogotá sin indiferencia'. Así mismo, el tratamiento que se pretende en los documentos Conpes números 3057 de 1999, 3115 de 2001 y 102 de 2006 De igual manera, se presenta la inversión asociada a los proyectos 295 de desplazados y 354 de reincorporados en relación con la atención humanitaria, salud, educación y productividad.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos. 'Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley: Diagnóstico y retos para el futuro'. Enero 2006, pág. 5

⁶ Plan de Desarrollo Bogotá sin indiferencia- Un Compromiso social contra la pobreza y la exclusión en los programas Eje de Reconciliación, numeral 3: Atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

1. MARCO TEORICO

En los últimos 60 años Colombia se caracterizó por un difícil conflicto interno al que los analistas atribuyen sus causas a fenómenos relacionados con la desigualdad de la riqueza (ingreso, activos, tierras, acciones, etc.). Existen claros indicios que la distribución de la riqueza empeoró en las dos últimas décadas como lo expresan los estudios de la Universidad Nacional:

*“En 1996 había 11.570 propietarios (0.4% del total) con fincas mayores de 500 hectáreas. Poseían 22.6 millones de hectáreas (45% del total bajo explotación). El promedio resultante es de dos mil hectáreas por persona. Y por el otro lado, había 2,2 millones de pequeños propietarios (69%), con fincas menores de cinco hectáreas. En conjunto poseían 2,3 millones de hectáreas (4.3%). Ello significa que, en promedio, cada familia disponía de una hectárea (PNUD 2003, 350). Esta mala distribución de la tierra ha empeorado por las compras de los narcotraficantes. “Tal es el caso de la región Caribe (Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Cesar), el Magdalena Medio y la Orinoquía. Allí el paramilitarismo actúa para proteger los privilegios del latifundio” (Ibíd., 347) El informe mostró que en la década de los 70’s el latifundio ganadero costeño expulsó campesinos. “Ahora está asediado por las guerrillas, y protegido por las autodefensas” (Ibíd., 348). En las zonas de colonización de la Orinoquía y en partes de la Amazonía el “endeude” ha contribuido a reproducir el latifundio”.*⁷

*“La elevada concentración de la propiedad en la tierra rural, 2.428 propietarios públicos y privados poseen 44 millones de hectáreas, la mayor parte de ellas dedicadas a una ineficiente y extensiva actividad ganadera que poco aporta a la riqueza nacional. La también importante concentración de la tierra urbanizable en las ciudades, donde 36.019 propietarios poseen en promedio cinco hectáreas, mientras el país tiene un déficit de 2.5 millones de viviendas y los programas VIS apenas llegan a las 37.000 unidades por año, el crédito hipotecario se redujo y los subsidios más importantes van a los estratos altos mediante las cuentas AFC. La concentración accionaria es más dramática y está lejos de fomentar la democracia económica, allí el 0.2% de los accionistas tiene el 80% del capital bursátil...”*⁸

Adicionalmente, según las estadísticas del documento Conpes 102 de septiembre de 2006 hizo referencia a otra situación:

“A partir de la década de los noventa, la pobreza creció siete puntos porcentuales, mostrando un retroceso de diez años de logros sociales, al

⁷ Universidad Nacional, Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo –CID-, Contraloría General de la República, Informe de Coyuntura Bienestar, macroeconomía y pobreza. Pág. 11

⁸ Universidad Nacional, Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo –CID-, Contraloría General de la República, Informe de Coyuntura Bienestar III. Pág. 6

pasar de 49.9% a 57.7% de la población entre 1995 y 1999. Entre 2000 y 2002 la pobreza aumentó 2 puntos...

La pobreza extrema se ubicó en niveles inferiores al 20% durante la década de los noventa, pero en 1999 aumentó a 25.4%. A partir de ese año, este indicador disminuyó más de 10 puntos porcentuales, alcanzando 14.7% en 2005. A pesar de esta reducción, los niveles actuales indican que en el país hay cerca de 22 millones de personas en condición de pobreza y, de estos, 7,4 millones están en situación de pobreza extrema.

Aunque los avances registrados en el último cuatrienio son notables, las cifras revelan un panorama social muy complejo que se agudiza en las zonas rurales en las cuales el 68,2% de la población es pobre y el 27,5% vive en pobreza extrema”.⁹

Estos argumentos cobran mayor fuerza, incluso entre los gremios del país. Es así como José Félix Lafaurie afirmó en un reportaje¹⁰:

“El problema de Colombia es de equidad, de concentración de riqueza. Concentración alarmante porque todos los modelos de desarrollo han privilegiado la inversión como factor de crecimiento y no de consumo. Por eso aquí tenemos 20 millones de colombianos que no consumen. Un mercado interno tan poderoso como el colombiano está subutilizado porque cada día expulsamos más ciudadanos a la pobreza...

La concentración de la riqueza está en el sector urbano. Aquí, dos tenedores financieros tienen más del 60% del sector. La misma ley autoriza para que un solo dueño pueda tener más del 25% del área financiera. Mientras el 10% más rico, recibió el 47.4% del total. De otra parte, mientras para 1991 la brecha entre unos y otros era de 52 veces, para 2003 se había ensanchado a 80 veces la diferencia entre el ingreso de los más ricos y los más pobres”.

En un intento por restablecer la calidad de vida de la población, en el 2000 se creó la Red de Apoyo Social (RAS) como estrategia para mitigar los efectos negativos del ciclo económico sobre la población más vulnerable a través de los programas ‘Jóvenes en Acción’, ‘Empleo en Acción’ y ‘Familias en Acción’ (FA)¹¹.

Estos programas fueron creados por el Gobierno Nacional básicamente con criterio asistencial. En el caso de ‘Familias en Acción’ se caracterizó por la entrega de subsidios monetarios de salud, educación y nutrición a familias del nivel 1 del Sisbén o familias desplazadas por la violencia, condicionadas a la realización periódica de controles de talla, peso y asistencia escolar de los niños, para mejorar las condiciones nutricionales, la salud y la educación

⁹ Documento Conpes Social 102, Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza, 25 septiembre 2006, Pág. 3

¹⁰ EL TIEMPO, El Reportaje de Yamid “Los paras fueron remedio, pero se convirtieron en monstruo” domingo 22 de octubre 2006, pág. 1-24

¹¹ Ibíd. Pág. 5

de los niños menores de 18 años.¹² Igualmente, se impulsaron políticas para acceso al Sisbén y a la educación de la población más pobre y vulnerable.

Sin embargo, los analistas consideran que aunque se estimule estas políticas de asistencia social y exista crecimiento económico, surgen unas *trampas* en el caso de los pobres que no les permite salir de la pobreza. Los principales afectados fueron: La infancia, jóvenes, madres cabeza de hogar, aún con la gran diversidad, proliferación, dispersión y desarticulación de programas públicos para impulsar el acercamiento a una posible salida del conflicto interno en el que se encuentra inmerso el país desde hace décadas.

En Colombia existen múltiples actividades de economía subterránea cuyo manejo está por fuera de las regulaciones y políticas económicas establecidas por el Estado. Las más usuales son las que comercializan bienes y servicios ilegales: Narcotráfico, paramilitarismo, contrabando de bienes ilegales (armas, por ejemplo)¹³ que contribuyen a que se sucedan una serie de delitos contra la vida y la integridad personal; contra personas y bienes protegidos por el DIH; graves violaciones a los derechos humanos (desaparición forzada, genocidio, tortura, desplazamiento forzado), acompañado de elevados porcentajes de impunidad que superan el 99.5%¹⁴

Por otro lado, un elemento importante para tener en cuenta en esta contextualización fue el incremento significativo en el gasto en defensa y seguridad en los últimos siete años. Los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006) incluyeron explícitamente en sus planes el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía aumentando el presupuesto del sector y complementándolo con los recursos de la ayuda externa provenientes de Estados Unidos bajo la iniciativa del Plan Colombia.¹⁵

En la última década, los gobiernos hicieron grandes inversiones para la adquisición de armamento como helicópteros Black Hawk artillados, aviones fantasmas y aviones de carga 'Gavilán', la creación de brigadas móviles, brigada antinarcóticos y fuerza de despliegue rápido, acompañada de la profesionalización de los soldados a través del Plan 10.000 y del Plan Fortaleza,¹⁶ lo que implicaba dotarlos.

El sostenimiento de estos gastos se sustentó en "el impuesto para preservar la seguridad democrática decretado en agosto de 2002 bajo el Estado de Conmoción Interior. Con una tarifa del 1.2% sobre el patrimonio líquido para

¹² *Ibíd.*, Pág. 6

¹³ Universidad Nacional, Colombia un país por construir, Pág. 33

¹⁴ Universidad Nacional, Colombia un país por construir, Pág. 111

¹⁵ Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia, Coyuntura Económica DANE, Pág. 9.

¹⁶ *Ibíd.*, Pág. 15.

aquellos patrimonios brutos superiores a \$169,5 millones se recaudaron \$2,6 billones. Con ellos se logró alimentar el presupuesto para defensa, seguridad y justicia en \$606 mil millones en 2002; \$1,5 billones en 2003; \$403 mil millones en 2004 y \$140 mil millones en 2005. Estos recursos adicionales permitieron la ampliación del pie de fuerza a través de diversos mecanismos, entre ellos se destaca la activación de brigadas móviles, la creación de batallones de alta montaña, la creación de grupos antiterroristas urbanos y la implementación del programa 'Soldados de mi Pueblo' que consiste en comprometer a las comunidades con su propia seguridad a través de la prestación del servicio militar en el lugar de residencia.

Además, se adelantaron acciones en materia de alistamiento de aeronaves y se garantizaron los recursos para implementar el plan de desmovilización y para financiar los programas de inteligencia, recompensas y cooperación”¹⁷ Lo anterior, con el argumento de golpear y desvertebrar los grupos armados insurgentes, las autodefensas y el narcotráfico.

El gobierno estadounidense hizo llegar algunos recursos con los objetivos de “asistencia social” con la finalidad de aliviar el conflicto interno y otros con la intención de atacar la producción de drogas ilícitas. Fue así como “más del 80% de los recursos de asistencia militar fueron relacionados con la lucha contra el narcotráfico. Por ejemplo, en 2004 de los US\$629.5 millones que invirtió el Gobierno de Estados Unidos en Colombia, US\$521.8 millones (83%) se destinaron al control de narcóticos, equipos antidrogas y apoyo al grupo de antinarcóticos de la Policía Nacional. Luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los presupuestos de ayuda a Colombia reflejaron un aumento en la participación de los recursos para proveer asistencia antiterrorista”.¹⁸

Estas circunstancias atizaron el conflicto interno y el proceso de desplazamiento en el país, al igual que en alguna medida frenó el crecimiento del producto de la economía porque según los cálculos de Fedesarrollo para el período 1980 y 2004 la productividad cayó en promedio 0,4% anual.

El aumento en el gasto para el sector defensa trajo implícitos recortes presupuestales en lo social (salud, educación, bienestar social) pero fundamentalmente quedó el cuestionamiento al tenor de lo que viene sucediendo con los recortes presupuestales y la agudización del déficit fiscal, impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) por los nuevos gastos asociados a la reinserción de los grupos insurgentes y la atención de los desplazados.

¿De dónde saldrían los recursos?: Habría que plantearse la necesidad de nuevas reformas tributarias y la reducción gastos como aconteció con el

¹⁷ Ibíd., Pág. 15

¹⁸ Ibíd., Pág. 17

Programa de Renovación de la administración Pública (PRAP): Es decir, continuar con la reducción del tamaño del Estado reduciendo plantas de personal, salarios, transferencias a las regiones e introduciendo nuevas reformas pensionales y laborales, entre otros. Esto afecta claramente el Estado Social de Derecho establecido en la Constitución Nacional del 91.

Es de trascendental importancia destacar los esfuerzos de diálogo y desmovilización con los grupos paramilitares, impulsando leyes y normas que favorezcan a los victimarios desde todo punto de vista, en un proceso que no reconoce los derechos de las víctimas de la verdad, la justicia y la reparación y que deja muchas dudas sobre el contenido de la negociación. Preocupa especialmente en este contexto el sistemático incumplimiento del cese de las hostilidades por parte de los grupos paramilitares.

Entre tanto, se mantiene un incipiente esfuerzo por adelantar diálogos de acuerdo humanitario con las FARC y aproximaciones con el ELN, aunque estas iniciativas no son prioritarias en la agenda gubernamental, como se desprende de la reciente solicitud del gobierno para suspender los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas en Colombia, que adelantaba James Lamoyne.¹⁹

Mientras tanto, se desmovilizan colectivamente 14.079²⁰ combatientes ilegales; son cruentos los enfrentamientos entre los sectores en conflicto y los principales afectados pertenecen a la población civil recrudesciendo el fenómeno del desplazamiento entre 2000 y 2006 que llega a 1.989.527 personas²¹ según estadísticas suministradas por CODHES y 1.775.615²² según SUR. Esta situación estructural agudiza la pobreza en las ciudades y en el campo. Frente al manejo del conflicto José Félix Lafaurie²³ planteó la siguiente tesis:

“Se trata de enfrentar el tema de la marginalidad y la pobreza que hay en el campo, que son caldos de cultivos para el narcotráfico, el secuestro y la guerra. Hoy, lo que estamos viendo es una situación de un equilibrio inestable, precario; en cualquier momento se puede volver otra vez a caer en las mismas o porque la guerrilla se mete o porque los segundones o tercerones de las autodefensas conforman otro grupo de facinerosos y empiezan a someter a una población carente de institucionalidad, de opciones de trabajo”.

¹⁹ CODHES, Conflicto Armado y Crisis Humanitaria Sostenida en Colombia: Desplazados en el limbo. Febrero 2005, Pág. 5

²⁰ Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos, Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley: diagnóstico y retos para el futuro. Enero 2006, Pág. 5.

²¹ CODHES, Universidad de Los Andes. Viva la Ciudadanía. Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la sentencia T-025- y sus autos posteriores, en especial el 218 y 266. Octubre 2006. Pág. 8.

²² *Ibíd.*

²³ EL TIEMPO, domingo 22 octubre 2006, El reportaje de Yamid “Los paras fueron remedio, pero se convirtieron en un monstruo” Pág. 1-24.

2. ANTECEDENTES

“La historia de la humanidad ha estado surcada por conflictos, los cuales se han fundado en estrategias de supervivencia en el destierro de sus competidores, no implicando ello que sea normal o natural el desplazamiento forzado.

*Se reconoce que las amenazas y el destierro de población civil no combatiente es una acción y una costumbre generalizada en la historia bélica de la humanidad -en general- y de Colombia, en particular”.*²⁴

Desde el proceso independentista colombiano la historia del país se escribió con guerras civiles. Para el siglo XIX, lo evidente fueron las rivalidades entre las clases dirigentes pertenecientes a la élite, pero igualmente los acuerdos entre ellos conllevaron a varias reformas constitucionales, hasta llegar a la reforma de 1886. Dentro de esta pugnacidad, por la falta de visión política, la débil base económica de la sociedad y el nacimiento de muchas de sus instituciones y la ingerencia de los Estados Unidos se perdió Panamá. Igualmente, se impuso la hegemonía conservadora sobre la práctica de alianzas con algunas facciones liberales, acompañada con la imposición de represión política, ideológica y policial.

La hegemonía conservadora imperó desde 1920 hasta 1930 cuando surgió el 'proyecto modernizador' liberal en cabeza de Alfonso López Pumarejo, el cual adelantó la reforma constitucional de 1936, período en el cual no se excluyó la violencia que incluso siguió hasta finales de la década de los cuarenta.

En esta misma década se presentó el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán donde paralelamente surgieron grupos subversivos escindidos por los desacuerdos ideológicos de liberales y conservadores, los cuales estaban muy cerca de Gaitán. Se caracterizó por ser liderada no por las elites políticas tradicionales, sino por el campesinado.

En la década del cincuenta se dio el golpe militar que llevó a la presidencia al General Gustavo Rojas Pinilla -1953-, el cual se acompañó de una tregua con la guerrilla liberal y la posterior desmovilización de los mismos. Esta situación terminó en el asesinato de los líderes campesinos, exguerrilleros y todo aquel que no acogió los pactos quedando de manifiesto que fue una jugada estratégica de quienes detentaban el poder político y que en últimas fueron los beneficiados, mientras el pueblo peleaba y ponía los muertos.

²⁴ Defensoría del Pueblo. Desplazamiento forzado en Colombia. Pág. 16

En esa coyuntura, unos pocos recibieron 'algo' pero posteriormente fueron asesinados. Quienes lograron salvarse se convirtieron en desplazados que a la postre conformaron y organizaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), como respuesta de quienes se salvaron después de la tregua que se firmó con el gobierno.

Igualmente, en 1957 mediante plebiscito y desconociendo al pueblo como constituyente primario, se produjo el retiro forzoso de Rojas Pinilla y se instauró el Frente Nacional, es decir, la alternancia del poder entre los partidos tradicionales liberal-conservador por un período de cuatro años cada uno: Inició en 1958 con Alberto Lleras Camargo y concluyó con Misael Pastrana Borrero en 1974.

Esta etapa de la historia colombiana se dieron las mayores migraciones del campo a la ciudad motivada por la violencia, acompañada de la ampliación de la frontera agrícola, lo que agudizó los niveles de desplazamiento de grandes regiones del país, aunada a procesos de colonización y expulsión espontánea, ya que para el asentamiento se tenía muy en cuenta la filiación política: Quien no la tuviera estaba sentenciado a muerte o sencillamente llevaba consigo el conflicto del cual pretendía huir.

En 1963 surgió el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que dentro de sus consignas reivindicó la no explotación y robo de los recursos naturales por parte de las multinacionales y la exigencia de una contraprestación para los colombianos. En la década del setenta se fundó el Movimiento 19 de Abril (M-19) como respuesta al fraude electoral de 1970 en contra de la aspiración presidencial de Rojas Pinilla. Este grupo se caracterizó por ser urbano y contó dentro de sus militantes con intelectuales. Igualmente, emergieron nuevos movimientos como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Popular Jorge Eliécer Gaitán (JEGA).

Finalizado el período del Frente Nacional siguieron los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982) caracterizados por la protesta y la movilización popular. Este último mandatario impuso el 'Estatuto de Seguridad' en 1979 agudizando la "guerra sucia" o como le llaman algunos analistas el "terrorismo de Estado".

Esta etapa reflejó amplias contradicciones por la preponderancia del narcotráfico, acompañado del brote de movimientos paramilitares y de autodefensas, se dan procesos unilaterales desde el gobierno de desmovilización individual, sobre la base de la delación, conllevando todo ello a que el fenómeno del desplazamiento presente una curva ascendente.

En la década de los ochenta durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) entre 2000 y 2006 se produjeron los diálogos de paz, se promovió una amnistía para la paz que fue acogida por algunos militantes de las FARC, M-

19 y EPL de manera individual. Esto les dio acceso a la reinserción económica, social y civil. En esta década se presentó la toma y destrucción del Palacio de Justicia donde funcionaba la Corte Suprema de Justicia por parte de un comando del M-19, surgieron movilizaciones populares y sindicales, acompañadas de la creación de movimientos políticos como la Unión Patriótica (UP), de la cual dos de sus candidatos presidenciales fueron asesinados: Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo, al igual que centenares de sus dirigentes y militantes, muchos otros terminaron en el desplazamiento interno, y gran parte en el exilio y por ende, la muerte política.

Luís Carlos Galán Sarmiento fue otro de los inmolados en este período y que pertenecía al partido liberal. Se perfiló como uno de los grandes líderes que iba en contravía de los intereses de los grupos ilegales y del narcotráfico por lo que le dieron muerte en Soacha en agosto de 1989. Otros ministros como Rodrigo Lara Bonilla y Enrique Low Multra también fueron ejecutados presuntamente por paramilitares y narcotraficantes. Estos últimos cobraron fuerza e incursionaron abiertamente en la vida política y económica del país. Sin embargo, el gobierno y las autoridades militares iniciaron la persecución donde Gonzalo Rodríguez Gacha fue dado de baja y Carlos Ledher fue extraditado a Estados Unidos..

En el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se consolidaron los procesos de negociación, desmovilización y reinserción con el M-19 y otros grupos, pero también se presentó la desmovilización parcial de algunos paramilitares en zonas de Puerto Boyacá, Córdoba y Urabá. En el transcurso de esta década fueron asesinados los políticos Álvaro Gómez Hurtado y Carlos Pizarro. Así mismo fue detenido Pablo Escobar Gaviria en la cárcel de La Catedral de donde posteriormente escapó y al final el ejército lo da de baja en diciembre de 1993.

Las décadas de los ochenta y los noventa se caracterizaron por la agudización del conflicto y se entroniza desde un modelo de desarrollo excluyente. Se consolidó el modelo neoliberal con la Apertura Económica acentuando los procesos de modernización, reestructuración y privatización del Estado, la flexibilización de la economía y obligando a la redefinición del territorio.

Lo anterior hizo evidente la necesidad de una reforma constitucional acorde con las realidades políticas, sociales, económicas y culturales del país y a las solicitudes de los grupos que participan de la discusión del proceso de paz que se consolidó con la constituyente de 1991. No obstante, esta no fue la solución a los problemas porque en este año se presentaron las mayores aristas en el fenómeno del desplazamiento del país.

En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) estuvo presente el fenómeno de la corrupción y el narcotráfico, generándose uno de los mayores

escándalos en los últimos tiempos como lo fue el 'Proceso 8000' por sus vínculos y el ingreso de dineros del narcotráfico a la campaña presidencial, la cual invirtió un alto porcentaje de su mandato tratando de aclarar y responder a esta situación.

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se caracterizó por los diálogos de paz con las FARC y ocupó un gran espacio su período presidencial, con miras a disminuir el conflicto interno despejando una parte del territorio nacional, aunado al hecho de la entrada de los recursos del 'Plan Colombia' dispuestos por el gobierno estadounidense para combatir el narcotráfico.

Así mismo, este plan llevaba implícita la fumigación de los cultivos ilícitos de tierras sembradas con coca y amapola en zonas periféricas del país pero que representan una gran importancia geoestratégica y geopolítica para los actores del conflicto. Estas situaciones detonaron de manera impresionante las cifras de desplazamiento en el país de acuerdo con el informe de CODHES²⁵: En 1998 se mostró un consolidado de 308.000; en 1999, 288.000; en 2000, 317.375 y en 2002, 412.553. Cobraron fuerza los paramilitares y grupos de autodefensa arremetiendo sus ataques a la población civil y en los enfrentamientos con la guerrilla por el control de los territorios.

El actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010)), con el plan de desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", hace énfasis en su programa de seguridad democrática donde se propuso *"brindar seguridad a todos los sectores de la sociedad, consolidar la presencia legítima del Estado en el territorio nacional y recuperar el control definitivo en las zonas con influencia de grupos armados ilegales"*²⁶; la cual cobró fuerza con la implementación a fondo del Plan Colombia y el Plan Patriota como fórmula de subordinación a las imposiciones de los Estados Unidos de Norteamérica, quienes presentan gran injerencia en el país, con el argumento de la "lucha contra el narcotráfico y el terrorismo".

El estilo presidencialista, al impulso de políticas que buscan el recorte de las garantías constitucionales y sociales evidenciadas en las reformas adelantadas a la Constitución, -varias de las cuales intentó adelantar vía referendo-, la pretensión de recortar la tutela, único recurso para restaurar los derechos fundamentales vulnerados, es decir, la reforma del régimen político establecido en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Otro elemento que ha caracterizado este gobierno son los diálogos con los paramilitares en Santa Fe de Ralito y las desmovilizaciones individuales. Este proceso ha sido considerado por los analistas desde dos perspectivas: La primera, como una posibilidad de paz donde se dan todas las garantías a

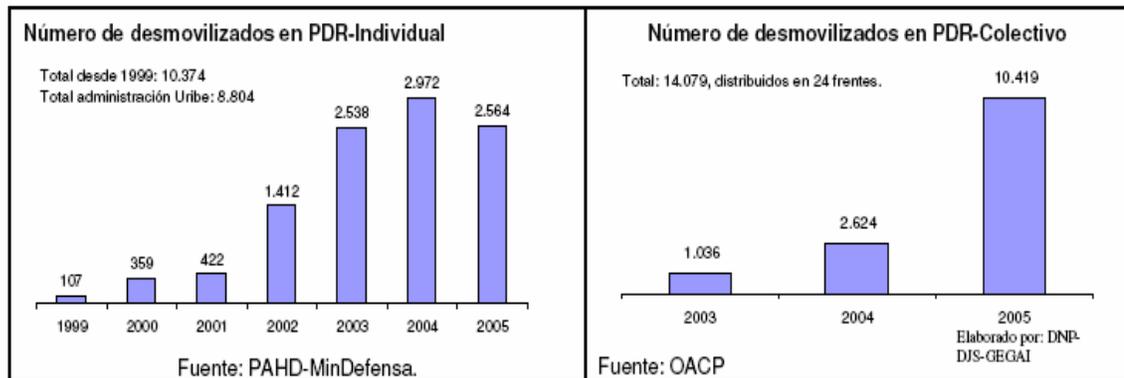
²⁵ CODHES, Universidad de los Andes, Viva la Ciudadanía, Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y 266. Pág. 8.

²⁶ www.presidencia.gov.co/planacio/cap1.htm

través de la ‘Ley de Justicia y Paz’, con penas mínimas frente a crímenes de lesa humanidad y donde se desconoce de pleno los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación: De los desmovilizados colectivos, se cuenta con un dato de 14.079²⁷.

La segunda -la individual- en 2005 presentó una cifra de 8.804²⁸ reincorporados. Este programa de desmovilización individual es visto “delación” donde muchos ex combatientes aún después de desmovilizados y reincorporados son utilizados para la contrainteligencia e incluso en los tan sonados ‘positivos’ que adelantan desde las Fuerzas Militares del Estado, para mostrar resultados de ‘eficiencia y eficacia’ que generaron fuertes debates a nivel político y tienen en boga la credibilidad de altos militares, ante la opinión pública.

Gráfico 1. Número de desmovilizados en los PDR individual y colectivo



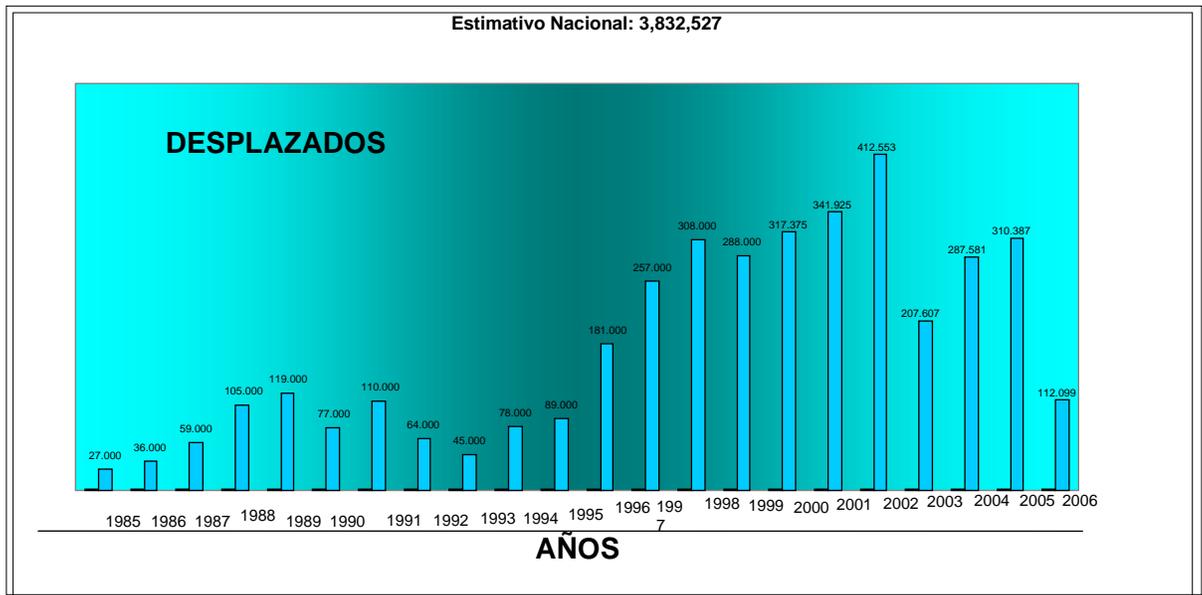
FUENTE: DNP, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos, Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley: diagnóstico y retos para el futuro. Pág. 15

Todos estos elementos, las fumigaciones, las acciones militares contra la guerrilla, las detenciones masivas, los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares, sumándole ingredientes como paros armados, masacres y asesinatos selectivos por parte de los diferentes actores armados, han agudizado el conflicto y el desplazamiento forzado en las dos últimas décadas, como bien lo refleja la siguiente gráfica:

²⁷ Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos, Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley: diagnóstico y retos para el futuro, enero 2002, Pág. 5

²⁸ *Ibid.*

COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA 1985-2006



Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES²⁹

En esta última etapa de la historia del país se presentaron cambios políticos en el poder regional, es así como encontramos el surgimiento de nuevos movimientos políticos que vienen siendo ‘alternativos’, como el caso del Polo Democrático, particularmente y para el asunto que nos ocupa, en Bogotá, la Alcaldía más importante del país con Luís Eduardo Garzón que fue dirigente sindical.

Esta Administración se propuso atender las problemáticas de desmovilizados-reincorporados, en el mismo sentido que se hará con la población desplazada. Ambas fueron determinadas a raíz de las actividades de **concertación** que actualmente se adelantan con el gobierno nacional, de acuerdo con las políticas de la Administración Distrital en torno a la seguridad, la convivencia, la justicia, la participación ciudadana, la inclusión social y los derechos humanos que constituyen el eje de reconciliación planteado en el plan de desarrollo 2004 – 2008 “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza”.³⁰

²⁹ CODHES, Universidad de los Andes, Viva la Ciudadanía, Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y 266. Pág. 8.

³⁰ Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, El Eje de Reconciliación, Pags. 24 y 25.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. DESPLAZAMIENTO

3.1. ANTECEDENTES EN COLOMBIA

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, aunque venía siendo de vieja data se reconoció de manera formal a partir de la década de los noventa. Por lo tanto, se hace imperioso establecer la definición que se tiene de él:

“Denominaremos a los desplazamientos forzados por la violencia (o desplazamientos internos, según la denominación usualmente empleada en diversos foros internacionales), simplemente como desplazamientos, asumiendo que en todos los casos nos estamos refiriendo a migraciones grupales realizadas debido al imperio de una situación violenta y exclusivamente dentro del territorio nacional”. (SHIAPPA PIETRA en Vargas, 1993)³¹

Aunque en primera instancia y no de muy buen agrado, más bien de manera reticente- , por las presiones de ONG´s y sus investigadores internacionales, las crecientes denuncias de los afectados y los documentos de los investigadores sobre el tema en el gobierno de César Gaviria se empezó a reconocer muy tímidamente la problemática como lo estableció *la Directiva Presidencia No. 05 del 28 de diciembre de 1991, que contenía parte de la Estrategia Nacional Contra la Violencia y en donde se planteaba que los éxodos masivos temporales, serían atendidos como problemas de orden público, por los Comités Departamentales encargados, con la colaboración de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.*³²

El Gobierno de Ernesto Samper generó el documento CONPES 2804/95 el cual sentó las *“bases de la acción del Estado, creando el Programa Nacional para la Atención de la Población Desplazada, reconociendo abiertamente sus responsabilidades frente al problema. De allí surgió la base de la que sería más adelante la Ley sobre desplazamiento interno, en la que se conservarían varios elementos originales y otros se decantarían y perfeccionarían”*³³. Para la posterior elaboración de la Ley 387 de 1997³⁴ donde su primer artículo estableció:

“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, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

³¹ Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Raíces Sin Tierra, Atención e impacto del desplazamiento forzado. Pág. 39.

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ Ley 387 de 1993: “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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”.

Colombia tiene en su territorio el conflicto interno más largo de la historia en toda Latinoamérica, dejando más de tres millones de colombianos desplazados a lo largo y ancho del país. Sin embargo, las percepciones sobre el fenómeno -particularmente en las grandes ciudades frente a la población desplazada-, se encontraron opiniones tales como *“se desplazan por ser colaboradores de algún grupo armado, o como expertos vividores”*³⁵, asumiéndose por parte del ciudadano que el problema de *“la violencia y sus secuelas de dolor y desarraigo no tienen nada que ver con él, sino con gente extraña,…”*³⁶

Peor aún cuando el Estado -de acuerdo con la Constitución³⁷ y la Ley³⁸- no la aplica sino que entra en el plano de la insensibilidad y asume una actitud paquidérmica para aplicar políticas de Estado a favor de esta población que ya ha sido desplazada o que esta en riesgo de serlo.

Lo anterior, obliga a los desplazados a recurrir a medidas de hecho como tomas de sedes de instituciones estatales (Vgr. Defensoría del Pueblo, Personerías, Acción Social); organismos de ayuda humanitaria (Cruz Roja); iglesias, parques, etc., o recurrir a la tutela³⁹ con el objetivo de presionar *“al gobierno para cumplir con los convenios, tratados, leyes y decretos, en el marco del Estado Social de Derecho como el que ha sido definido por la Constitución”*⁴⁰.

En los últimos 20 años, el comportamiento del desplazamiento se mantuvo constante, sin embargo, los analistas coinciden en señalar que los dos últimos años se intensificó y alcanzó uno de los picos más altos. El CODHES⁴¹ calculó -en noviembre de 2002- la existencia de 2.135.682 personas desplazadas y la RSS⁴² contabilizó 926.201 desplazados para la

³⁵ Defensoría del Pueblo Colombiano, Desplazamiento Forzado en Colombia, pág. 14

³⁶ *Ibíd.*, Pág. 26.

³⁷ Constitución Nacional, Artículo 13º: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

³⁸ Ley 387 de 1997, Artículo 3º: “De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado Colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.

³⁹ T-227 de 1997MP: Alejandro Martínez Caballero; SU-1150 de 2000 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-215 MP: Jaime Córdoba Treviño; T-1346 de 2001 MP: Rodrigo Escobar Gil; T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-602 de 2003; T-721 de 2003; T-419 de 2003, y Sentencia T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinos

⁴⁰ *Ibíd.*, Pág. 14.

⁴¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

⁴² Red de Solidaridad Social

misma fecha⁴³. No obstante, el SUR⁴⁴ presentó otros datos como se observa en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

SISTEMA DE INFORMACION EN DESPLAZAMIENTO FORZADO

AÑO	SUR(1)	CODHES
1985		27.000
1986		36.000
1987		59.000
1988		105.000
1989		119.000
1990		77.000
1992		110.000
1993		64.000
1994		45.000
1995	251	78.000
1996	2582	89.000
1997	15273	181.000
1998	35775	257.000
1999	31635	308.000
2000	331982	288.000
2001	375758	317.375
2002	424927	341.925
2003	221413	412.553
2004	162936	207.607
2005	169111	287.581
2006	89488	310.387
Total	1.874.917	3.832.527
Total 2000-2006	1.775.615	1.989.527
Porcentaje respecto del total	95%	52%
Total Agosto 2002-Agosto 2006	855.412	1.123.951
Porcentaje respecto del total	46%	29%

FUENTE: CODHES, Universidad de los Antes, Viva la Ciudadanía⁴⁵

Los efectos del desplazamiento afectan los diferentes municipios del país a excepción de San Andrés pero hay algunos departamentos que presentan problemas de migración o emigración forzada. En ese sentido, Chocó, Putumayo, Caquetá, Sucre y Bolívar son los departamentos con mayor número de expulsados por cada 100,000 habitantes. Esto sugiere una relación entre la dinámica del conflicto y la intensidad del desplazamiento porque estos departamentos constituyen importantes corredores de armas y drogas; tienen

⁴³ Respuesta del Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y el 266.

⁴⁴ Sistema Único de Registro

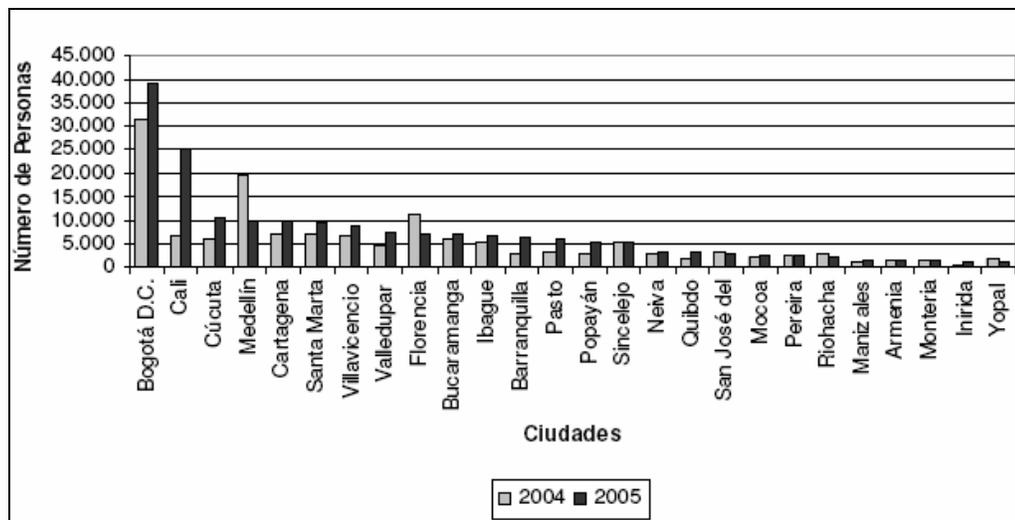
⁴⁵ Respuesta del Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y el 266.

presencia de cultivos ilícitos y son escenarios de disputas territoriales entre la guerrilla y las autodefensas⁴⁶.

Los departamentos con mayores receptores de población desplazada son las capitales: Bogotá y 14 ciudades intermedias de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Nariño, Putumayo, Santander, Sucre, Valle⁴⁷, situación que se dio fundamentalmente en el período 2004-2005 como se evidenció en la gráfica No. 3.

Gráfica No. 3

CENTROS URBANOS AFECTADOS POR LLEGADA DE POBLACIÓN DESPLAZADA



Fuente: SISDHES – CODHES 2004-2005

En los estudios de la Universidad de los Andes los principales actores del desplazamiento son “*esmeralderos, grupos de autodefensa, guerrilla, milicias populares, narcotráfico, organismos del Estado (DAS, Policía, Fuerzas Militares), paramilitares y terratenientes*”⁴⁸.

“La apropiación violenta de la tierra, despojando a los desplazados de uno de sus principales medios de subsistencia... cerca del 80% de éstos hogares depende de la tierra para su sustento. Cerca del 60% de los hogares poseedores de tierras reportaron ser propietarios y en la mayoría de los casos, los predios fueron apropiados por la fuerza o abandonados...”

Para esos actores, la tierra pasó a ser importante por su uso ilícito como “*el lavado de dinero elemento especulativo; la conformación de grupos de autodefensa; los cultivos ilícitos (coca y amapola); corredores para transporte de drogas y armas*”;

⁴⁶ Respuesta del Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y el 266.

⁴⁷ CODHES, De la negación al desafío de la reparación, Desplazamiento forzado interno Colombia 2005, Boletín No. 68, 6 de mayo de 2006, pág. 4

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 11

agudizando todo ello el desplazamiento forzado. Al igual que contribuyendo fuertemente en la “desarticulación del acción social, con el fin de atacar al enemigo vulnerando su población de base ya que se tienen altos niveles de participación en organizaciones comunitarias –juntas de acción comunal, cooperativas de productores- y agremiación sindicales o políticas”⁴⁹.

3.1.1. El desplazamiento y las grandes ciudades

El desplazamiento hacia las grandes urbes conllevó no solo a agudizar la situación. Adicionalmente, según CODHES⁵⁰:

“... pone en evidencia la agudización de la crisis sostenida y el incremento de la deuda social que se acumula y tiene su expresión en el déficit de atención, restitución y restablecimiento a la población en situación de desplazamiento.

Los centros urbanos en el proceso de desplazamiento reciben gran cantidad de personas desplazadas situación que, para el 2005, representó la concentración del 39.81% en las siete capitales de la costa caribe (Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Montería, Riohacha, Santa Marta, y Sincelejo) y en las tres principales ciudades del país (Bogotá, Cali y Medellín) incluida la zona metropolitana”. (Ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
PORCENTAJE DE POBLACION DESPLAZADA EN PRINCIPALES CAPITALES DEL PAIS 2005

CIUDAD	PERSONAS	% DEL TOTAL NACIONAL
BOGOTA Y ZM	44.299	14.27%
CALI Y ZM	26.853	8.65%
MEDELLIN Y ZM	11.037	3.56%
BARRANQUILLA	6.093	1.96%
CARTAGENA	9.992	3.22%
VALLEDUPAR	7.282	2.35%
MONTERIA	1.253	0.40%
RIOHACHA	2.002	0.65%
SANTA MARTA	9.416	3.03%
SINCELEJO	5.341	1.72%
TOTAL	123.568	39.81%

Fuente: SISDHES-CODHES

“De las tres principales ciudades, incluyendo Bogotá y su área metropolitana para 2005, concentró 44.299 personas que representan el 14.27% del desplazamiento nacional, Cali 26.853 personas que corresponden al 8.65% y Medellín 11.037 personas que representan el 3.56%. En total las tres

⁴⁹ Ibíd. págs. 11 y 12.

⁵⁰ CODHES. De la negociación al desafío de la reparación, desplazamiento forzado interno en Colombia 2005. Boletín No. 68, mayo de 2006. Pág. 9.

ciudades principales y sus áreas metropolitanas suman 82.189 personas en situación de desplazamiento que representan una proporción del 26.4% del desplazamiento nacional...

Solamente Bogotá, como Distrito Capital, en el período de los últimos 20 años (1985-2005) ha presentado (sic) 593.476 personas, cifra desestimada por el gobierno nacional en sus registros de desplazamiento....

La concentración urbana del desplazamiento en las tres principales ciudades y las ciudades principales de la costa caribe, concentran el 39.81% del desplazamiento nacional. Aproximadamente, 123.568 personas se dirigieron hacia esas ciudades durante 2005, lo que indica la gravedad del problema, sin que corresponda una acción decidida del gobierno en garantizar los derechos de los desplazados, políticas de restitución de tierras y desarrollo de sistemas eficientes y efectivos de atención..."

Por otro lado, el 10 de noviembre de 1999 se aprobó el documento CONPES 3057⁵¹ 'Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado'. No obstante, el plan redefinió *"los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección y atención humanitaria de emergencia para la población desplazada y, así mismo, estableció acciones para la estabilización socioeconómica de dicha población a través del retorno o la reubicación de los afectados"*.

A la fecha no ha tenido los resultados esperados. En este mismo documento se encontró:

*"En septiembre de 2000 la Corte Constitucional emitió la sentencia SU-1150/2000 con la cual se dispone que el Presidente de la República, debe hacer uso de sus atribuciones para determinar las responsabilidades de cada entidad en esta materia y que, así mismo, debe establecer la fórmula administrativa que evite la descoordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada antes de haber transcurrido seis meses luego de la notificación"*⁵²

Lo anterior, con el fin de proponer una distribución presupuestal sectorial⁵³, dentro del cual incluía entidades como la Presidencia con el Fondo de Inversiones para la Paz y Red de Solidaridad Social, Ministerio del Interior, Findeter, Banco Agrario, Incora, DRI, SENA, Ministerio de Salud, ICBF, Ministerio de Desarrollo, Ministerio de Educación, Inurbe y otros. Varias de las entidades enumeradas hoy en proceso de liquidación por efecto de las

⁵¹ Documento CONPES 3115, República de Colombia, DNP, Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057, Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.

⁵² Según la Ley 387 de 1997, Artículo 5, el Sistema Nacional Integral de Atención a la Población Desplazada "Estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada".

⁵³ Documento CONPES 3115, CAPITULO III PROPUESTA, Numeral 3. Una distribución presupuestal a través de los programas y proyectos de las entidades del orden nacional, dentro de los cuales cabe la posibilidad de brindar beneficios a la población desplazada y mejorar la respuesta integral al problema por parte del Estado. Esta distribución incluye programas de vivienda rural y urbana, crédito para proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para salud y educación, titulación de tierra, capacitación, atención psicosocial y protección.

reestructuraciones del Estado. En las recomendaciones, 11 en total se destacaron los puntos: 6, 7, 8, 9 y 10.⁵⁴

No obstante, existe una normatividad extensa: Constitución Política⁵⁵ Leyes⁵⁶ y Decretos⁵⁷, Acuerdos⁵⁸, contando igualmente, con la ayuda de organismos humanitarios -nacionales e internacionales- donde se establece para los desplazados el acceso al empleo, atención humanitaria, salud, educación, asistencia técnica, capacitación, tierras, crédito, vivienda, retorno voluntario, reasentamiento, entre otras necesidades que no han sido efectivas⁵⁹, ni eficientes, en llegar a los desplazados.

Lo expresado por la Unidad Técnica Conjunta⁶⁰ *“los avances en la formulación de las políticas no se han traducido en la generación de resultados concretos. Por ejemplo, si se toman en cuenta las metas establecidas en el Documento CONPES 3057 y en el plan estratégico, es posible concluir que **“no se lograron los resultados esperados”***⁶¹ según lo manifestado por la propia Red de Solidaridad Social:

“Los niveles de cobertura de todos los componentes de la política son insuficientes. La atención humanitaria de emergencia que, como se dijo, es el componente que mejores resultados ha registrado, entre 1998 y 2002 tuvo una cobertura del 43% de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, del 25% de familias reportadas por el CODHES, y cumplió el 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico⁶². Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual se observó que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del 33% de los desplazados

⁵⁴ Documento CONPES 3115, “CAPITULO IV RECOMENDACIONES, Numerales: 6. Solicitar a la Red de Solidaridad Social coordinar con todas las entidades incluidas en el esquema de financiación de este documento, la puesta en marcha de los ajustes y procedimientos que permitan el acceso de la población desplazada a los programas y proyectos sociales, e informar de sus avances al CNAIPD. 7. Solicitar al DAPRE-FIP y al DNP definir los mecanismos de acceso a la población desplazada en los programas de la Red de Apoyo Social (Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción) con base en criterios establecidos en este documento. 8. Solicitar a las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada que en la programación del presupuesto para la vigencia del 2002 tomen en cuenta las necesidades de atención a la población desplazada a través de programas generales o específicos con base en la distribución de recursos definidos en este documento. 9. Solicitar al DNP estudiar mecanismos para agilizar los procesos de inscripción de población desplazada en el SISBEN y explorar la posibilidad de que las personas incluidas en el SISBEN de un municipio expulso, puedan ser atendidas en el municipio receptor. 10. Con base en el documento CONPES 3057 se solicita a la Red de Solidaridad Social y a las demás instituciones del sistema coordinar todas las acciones que garanticen la efectividad de las directrices consignadas en el presente documento”.

⁵⁵ Constitución Política, Capítulo 2. De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales: Artículos, 42; 43; 44; 45; 46; 48; 49; 50; 51 y 67; Ley 387 de 1997

⁵⁷ Decretos 2231 de 1989, se trazan políticas para el acceso a la educación de los niños y 2562 de 2001 programas para incorporar a los desplazados al mercado laboral.

⁵⁸ Acuerdo 59 de 1997 y 185 de 2000 establecen el derecho de la población desplazada para recibir servicios de salud “necesarios para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento”.

⁵⁹ El presupuesto asignado es insuficiente frente a la problemática.

⁶⁰ La Unidad Técnica Conjunta está compuesta por técnicos representantes de la Red de Solidaridad Social y el ACNUR. Dentro de sus tareas se encuentran asesorar a las entidades que implementan las políticas de atención a la población desplazada, evaluar los resultados de la política e identificar sus problemas.

⁶¹ Sentencia T-025/0, Los Resultados de la política pública de atención a la población desplazada punto 6.2.1.

⁶² Entre 1988 y 2002, la Red de Solidaridad Social prestó atención humanitaria de emergencia a 69.054 hogares, lo cual representó el 36% de las 194.000 familias que pretendió el Plan Estratégico.

registrados por la Red de Solidaridad Social y el 15.32% de los reconocidos por CODHES.

Los resultados de los proyectos de generación de ingresos por cuenta propia son aún más bajos. Frente a la población desplazada registrada por la Red de Solidaridad Social la cobertura es del 19.5%. Así mismo, frente a las metas del 'Plan Estratégico', es del 31.6%⁶³. Ahora bien, si se tienen en cuenta los resultados concernientes, no a la cobertura, sino al nivel de éxito de los programas de estabilización socioeconómica a los cuales han tenido acceso algunas personas desplazadas, se constata que, con excepción de los proyectos de capacitación laboral, los resultados son valorados por los informes presentados a este proceso como más que insuficientes. En los proyectos de capacitación laboral se han obtenido resultados elevados, pero su cobertura ha sido baja, pues la acción estatal se ha enfocado en mayor medida en los proyectos productivos.

En el resto de los componentes, los resultados son inferiores. Por ejemplo, la Unidad Técnica Conjunta estimó en el período 1998-2002, los programas en materia de vivienda han cumplido solamente el 11.4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3.7% de la demanda potencial. Se constata que las viviendas construidas no cumplen con las condiciones mínimas de acceso a servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y distribución de los espacios”.

Panorama que condujo a las tomas por parte de la población desplazadas y la infinidad de tutelas, ante la relevancia tomada por el Expediente T-653010 y acumulados, el cual desembocó en la Sentencia T-025/2004, de la cual se tomaron algunos apartes para el análisis:

PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional⁶⁴ en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la

⁶³ Frente a 100.000 hogares propuestos en el Plan Estratégico la cobertura de estos proyectos fue de 31.623 hogares.

⁶⁴ Se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”.

adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;⁶⁵ (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

10.1. Órdenes para la superación del estado de cosas inconstitucional.

.... La Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia....

El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán. Para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados es necesario que tales decisiones sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al Consejo Nacional de las decisiones adoptadas, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano.

NOVENO.- Comunicar la presente sentencia al Director de la Red de Solidaridad Social para lo de su competencia y ORDENARLE que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la carta de derechos básicos⁶⁶

⁶⁶ ...han sido desarrollados por la ley y conforman una carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Así, a cada desplazado se le informará que:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado.
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud.
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional.
6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.

de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno señalada en el apartado 10.1.4. de esta sentencia y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda”.

De todo expuesto, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento (CSPPFD), presentó como conclusión *“que aún subsiste el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en 2004, en la medida en que no se ha superado la brecha entre el reconocimiento formal de los derechos de los desplazados por parte del Estado colombiano y la políticas públicas y financieras adoptadas como respuesta frente a un problema que ha alcanzado proporciones críticas”.*⁶⁷

3.1.2. Programa de atención complementario a población en situación de desplazamiento forzado y vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital

*“Los flujos migratorios impuestos a personas, familias y grupos sociales en diversas zonas de la geografía del conflicto armado en Colombia, han convertido a Bogotá en una ciudad de recién llegados en proceso traumático de reacomodación socio espacial que intentan articularse en un caótico mundo urbano y que compiten por sobrevivir con pobres históricos y migrantes pobres excluidos de circuitos económicos rurales o del creciente desempleo en las principales ciudades del país”.*⁶⁸

Con base en el marco normativo⁶⁹ para Bogotá se pretende dar un avance en la conformación de la política para atender el desplazamiento que llega a la ciudad aunado al ‘Acuerdo de Voluntades’⁷⁰, para establecer un trabajo coordinado, articulado y concertado entre las autoridades locales y nacionales, con el apoyo de la comunidad internacional. A partir de este acuerdo de voluntades el Distrito, en compañía de más de 105 líderes de población desplazada, diseñó el Plan Distrital de Atención a Población Desplazada: Hacia la consolidación de la restitución de derechos (PIU⁷¹), el cual es la carta de navegación de las instituciones

8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo.

9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

⁶⁷ CSPPFD, compuesta por CODHES, Universidad de los andes, Viva la Ciudadanía

⁶⁸ Arquidiócesis de Bogotá. Senderos: Rostros Invisibles del desplazamiento en Bogotá, Septiembre 2001

⁶⁹ Ley 387 de 1997: Crea el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada; Decreto 2569 de 2000: Sistema Único de Registro, Sistema Nacional de Información, Descentralización-Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; Decreto 951: Subsidio de Vivienda; Decreto 2007 de 2001: Retorno Voluntario; Decreto 2562 de 2001: Servicio Público Educativo; Sentencia T-025 de 2004 (Autos de Cumplimiento); Acuerdo 02 de 1998: precisa las normas para la atención integral a los desplazados; Decreto 624 de 1998: Crea el Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada; Acuerdo 119 del 3 de junio de 2002: mediante el cual se aprueba el Plan de Desarrollo Bogotá 2004-2008 “Bogotá Sin Indiferencia”

⁷⁰ Proceso liderado por las alcaldías de Bogotá y Medellín, suscrito el 26 de julio de 2004, por 11 alcaldes del país, busca adelantar tareas para atender el problema del desplazamiento en Colombia y dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004

⁷¹ El Plan Único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento PIU se construyó mediante un proceso participativo liderado por la Secretaría de Gobierno con el apoyo de la Personería Distrital y la Defensoría del Pueblo y con la participación de 20 entidades nacionales, 9 distritales y 105 organizaciones de población desplazada.

que tiene obligación y han asumido responsabilidad con la población en condición de desplazamiento”.⁷²

En el diagnóstico⁷³ se resaltó: “Según datos oficiales de Acción Social para el 2005 Bogotá sigue siendo la ciudad que más recibe población desplazada en Colombia, albergando aproximadamente un 7% del total de la población del país. Esto equivale a 28.338 hogares que corresponden a 110.394 personas”.

Adicionalmente “Según datos del Registro de Identificación Distrital de Atención a Población Desplazada (RID) se estableció que los principales departamentos expulsores de población desplazada que llega a Bogotá son: Tolima, Cundinamarca, Meta, Caquetá y Antioquia, los cuales suman aproximadamente un 58% del total de la población que arriba a la capital. De igual forma, las localidades que reciben un mayor volumen de población desplazada en Bogotá son Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme, las cuales suman el 56% del total de la población asentada en el Distrito Capital”. (Ver Cuadro No. 3)

Cuadro No. 3
**NÚMERO DE FAMILIAS RESIDENTES EN BOGOTÁ
SEGÚN LOCALIZACIÓN
1999-2005**

LOCALIDADES	TOTAL	PORCENTAJE
CIUDAD BOLIVAR	4180	23.74%
KENNEDY	2101	11.93%
BOSA	2088	11.86%
USME	1494	8.48%
SAN CRISTOBAL	1021	5.80%
SUBA	960	5.45%
RAFAEL URIBE URIBE	929	5.28%
ENGATIVA	925	5.25%
SIN DETERMINAR	901	5.12%
TUNJUELITO	639	3.63%
SANTAFE	506	2.87%
FONTIBON	370	2.10%
PUENTE ARANDA	336	1.91%
USAQUEN	250	1.42%
ANTONIO NARIÑO	207	1.18%
LOS MARTIRES	199	1.13%
CHAPINERO	189	1.07%
BARRIOS UNIDOS	189	0.68%
LA CANDELARIA	98	0.56%
TEUSAQUILLO	93	0.53%
SUMAPAZ	5	0.03%
TOTAL GENERAL	17.610	100.00%

Fuente: Registro de Identificación Distrital (RID-UAID)⁷⁴

⁷² Secretaría de Gobierno de Bogotá, Políticas, Estrategias y Acciones Complementarias del Distrito frente al Desplazamiento Forzado, Informe Ejecutivo 2005

⁷³ *Ibid.* pág. 4

⁷⁴ *Ibid.* pág. 5

El PIU tiene como objetivo general, *“Llevar a cabo acciones conjuntas entre la Nación, el Distrito y la iniciativa privada, además del concurso voluntario de la comunidad internacional, para buscar el restablecimiento de los derechos de la población desplazada que han sido vulnerados como consecuencia del conflicto interno y la generación de políticas de arraigo, retorno y reubicación voluntarios en condiciones de seguridad, a la luz del marco constitucional colombiano, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario”*.

Para la atención a la población desplazada se cuenta con las UAID⁷⁵ que con algunos avances en descentralización teniendo en cuenta que las localidades Ciudad Bolívar, Bosa, Suba y Puente Aranda⁷⁶ concentran la mayor población desplazada se establecieron las UAO⁷⁷, unidades que dependen directamente de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, las cuales atienden a la población desplazada, en las siguientes áreas: Atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, programas y acciones transversales.

En estas unidades confluyen varias instituciones de orden nacional y distrital⁷⁸ que tienen obligación con la población desplazada o que han establecido programas para apoyar el proceso de restablecimiento de derechos de la población desplazada en Bogotá.

De acuerdo con el diagnóstico elaborado por la Secretaría de Gobierno *“... datos oficiales de Acción Social, desde 1995 hasta julio 30 de 2006 el total de población desplazada que ha sido registrada en Bogotá es de 120.059 personas correspondientes a 31.061 hogares. El 2002 fue la época en que arribó el mayor número de personas desplazadas (26.942). En los últimos tres años la tendencia ha sido estable, estando la media en 17.600 personas al año aproximadamente”*.⁷⁹
(Ver Cuadro No. 4).

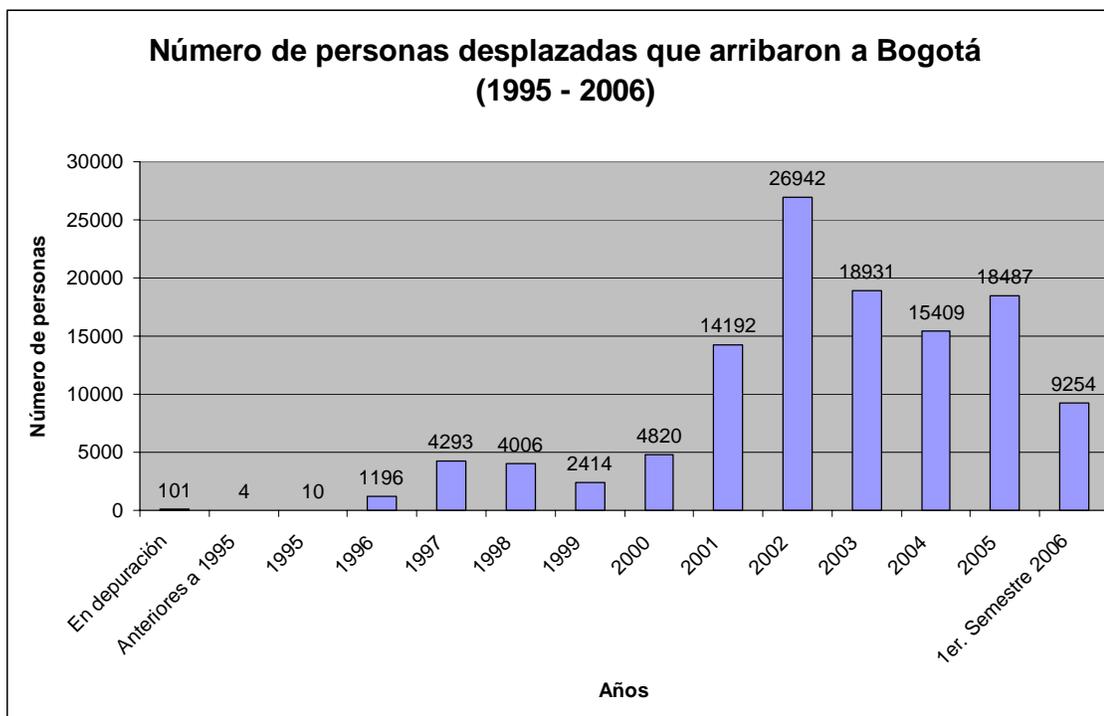
⁷⁵ Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada.

⁷⁶ Secretaría de Gobierno de Bogotá. Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe ejecutivo primer semestre de 2006.

⁷⁷ Unidades de Atención y Orientación.

⁷⁸ Unidad Territorial Bogotá de Acción Social, Secretaría de Gobierno del Distrito, Secretaría de Salud Distrital, la Secretaría de Educación del distrito, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), Universidad Distrital, Metrovivienda, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), programa Misión Bogotá, SENA, Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio de Defensa a través de los distritos militares.

⁷⁹ Secretaría de Gobierno de Bogotá. Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe ejecutivo primer semestre de 2006. Pág. 4.



Fuente: Sistema Único de Registro – SUR – Acción Social – Presidencia de la República.

A renglón seguido se mencionó: “Cabe resaltar que con respecto al 2004, el número de personas desplazadas registradas en el 2005 y el primer semestre de 2006 aumentó el 20% aproximadamente, lo que significa que sólo en los últimos dos años y medio han llegado a Bogotá más de 43.000 personas, es decir, una tercera parte del total de la población desplazada que ha sido registrada en la capital desde 1995”. A continuación se disgrega la información según género y rangos de edad.

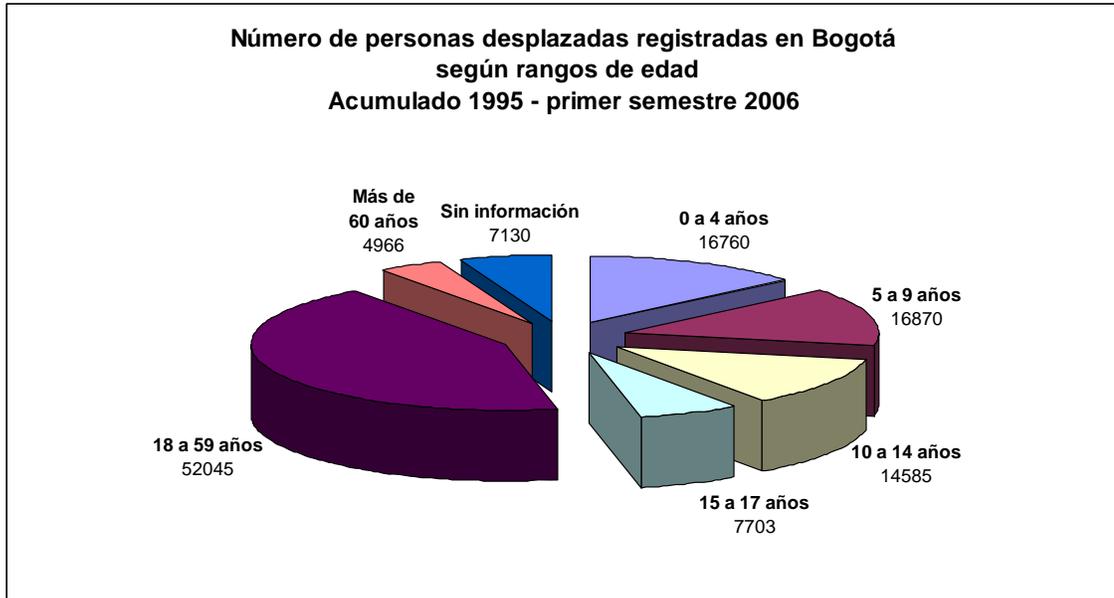
Cuadro No. 4

**Número de personas desplazadas registradas en Bogotá
Según género y rangos de edad
1995 – primer semestre 2006**

RANGOS DE EDAD	0 A 4	5 A 9	10 A 14	15 A 17	18 A 59	MAS DE 60	SIN INFORMACION	TOTAL
GENERO								
MUJERES	8.040	8.308	7.227	4.000	27.423	2.482	3.098	60.578
HOMBRES	8.720	8.561	7.358	3.702	24.621	2.484	4.027	59.743
SIN INFORMACION	-	1	-	1	1	-	5	8
TOTAL	16.760	16.870	14.585	7.703	52.045	4.966	7.130	120.059

Fuente: Sistema Único de Registro – SUR – Acción Social – Presidencia de la República.

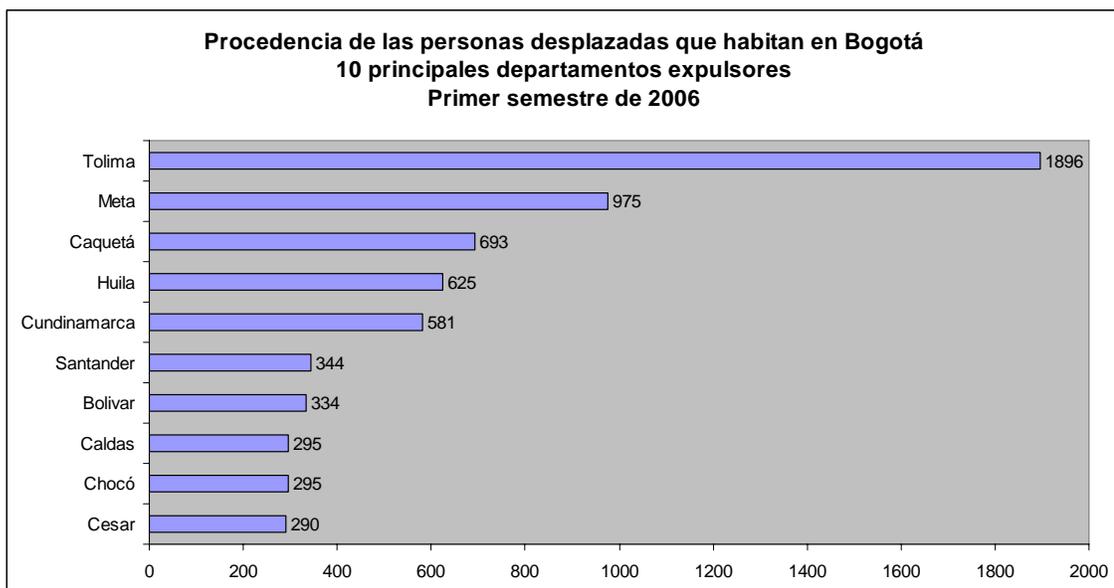
Gráfica No. 5



Fuente: Sistema Único de Registro – SUR – Acción Social – Presidencia de la República.

En el primer semestre de 2006 llegaron a Bogotá diariamente 15 familias desplazadas equivalente a 50 personas, las cuales provenían de Tolima, Meta, Caquetá, Huila y Cundinamarca.

Gráfica No. 6



Fuente: Sistema Único de Registro – SUR – Acción Social – Presidencia de la República.

En las UAID y las UAO convergen entidades desde donde se atienden y orientan una serie de rutas para que las personas desplazadas puedan acceder a coberturas de atención en servicios de salud, educación, programas de atención de la familia, el menor y el adulto mayor, al igual que programas de atención humanitaria.

Secretaría de Salud: La atención se divide en tres componentes que tienen objetivos distintos en la responsabilidad que tiene esta entidad con la atención a población desplazada en Bogotá. Por una parte está la atención en la red de hospitales públicos del distrito que es cubierto por el área de aseguramiento de esta entidad y en donde se atendieron 48.240 personas en total, de las cuales 10.530 fueron recibidas durante el primer semestre de 2006.

El otro componente es el Plan de Atención Básica (PAB) adelantado por el área de salud pública de la Secretaría en cada una de las localidades: Opera en diez hospitales de primer nivel y presentó costos totales de \$987 millones.

Cuadro No. 5

**Atención psicosocial a población desplazada Plan de Atención Básico PAB
2005 - 2006**

Cifras en Millones de pesos

LOCALIDAD	HOSPITAL	FAMILIAS 2005	COSTOS	FAMILIAS 2006*	COSTOS
Bosa	Pablo VI	200	86	100	50
Ciudad Bolívar	Vista Hermosa	120	267	300	85
Engativá	Engativá	150	86	70	85
Fontibón	Fontibón	80	86	150	80
Kennedy	del Sur	150	92	70	73
Puente Aranda	del Sur	-	-	70	73
Rafael Uribe Uribe	Rafael Uribe Uribe	160	86	135	50
San Cristóbal	San Cristóbal	150	86	140	76
Suba	Suba		-	500	297
Tunjuelito	Tunjuelito	126	86	50	50
Usme	Usme	200	113	120	68
Total Familias Atendidas		1.336	989	1.705	897

Fuente: Proyecto de atención a población desplazada - Secretaría Distrital de Salud.

* Primer Semestre 2006

Secretaría de Educación: *“Para mayo del 2006 el número de alumnos en situación de desplazamiento matriculados y que asistieron regularmente a clases superó las 20.000 personas. Es un avance considerable con respecto a las menos de 5.000 que estaban matriculadas en el 2004”.*

Sin embargo, en los informes finales de contratistas que ejercieron funciones de coordinación en las UAO se manifestó que el acceso de los niños desplazados sigue teniendo dificultades por parte de instituciones estatales, como cobros indebidos, o largas distancias a recorrer lo que conlleva gastos de transporte, y finalmente conduce a la deserción de los estudiantes.

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS): Se adelanta el programa de Atención Humanitaria de Emergencia que se entrega a manera de Bono Alimentario⁸⁰ básicamente a los adultos mayores y se distribuye a través de las UAO de la Secretaría de Gobierno del Distrito. Durante lo transcurrido de esta administración, se ejecutó un presupuesto total de \$2.970 millones.

Cuadro No. 6

**Beneficiarios de la atención humanitaria de Emergencia y Protección de la familia, cuidado del menor y adulto mayor (DABS)
2004 – 2006**

	2004	2005	2006	TOTAL
Programa de Atención humanitaria de emergencia - Bono alimentario	3.240	5.511	2.863	11.614
Programas protección de la familia y cuidado del menor y del adulto mayor	1.126	1.644	685	3.455
TOTAL	4.366	7.155	3.548	15.069
Presupuesto Total	\$ 934.268.250	\$ 1.495.132.854	\$ 540.821.630	\$ 2.970.222.734

Fuente: Informe Ejecutivo primer semestre 2006. Proyecto de Atención complementaria a población en condición De desplazamiento. Secretaría de Gobierno de Distrito.

Igualmente, se publican las atenciones prestadas por las UAO, donde sobresalen áreas de restablecimiento de derechos:

La Atención Humanitaria de Emergencia comprende: Ayuda Humanitaria-Acción Social, Ayuda Humanitaria y el Bono de Emergencia

Estabilización socio-económica: Se tratan temas como la orientación sobre ofertas de generación de ingresos y emprendimientos, inscripciones-recepción de documentos y entrega de extractos para el programa de Familias en Acción.

⁸⁰ Consiste en la entrega de un subsidio de dinero mensual de ochenta mil pesos (\$80.000) que se entrega en efectivo

En lo relacionado con la **vivienda** para las personas desplazadas en Bogotá, se adelantan políticas de coordinación entre la Nación y el Distrito Capital. Este es uno de los temas neurálgicos en las mesas de trabajo que se adelantan en el Consejo Distrital de Población Desplazada. También como punto de negociación y acuerdo después de las tomas realizadas por las familias en situación de desplazamiento forzado por la violencia como las ocurridas en el sector Riveras de Occidente y la toma de Bosa. Igualmente, en los álgidos debates que se han adelantado en el Concejo Capitalino con la población desplazada.

Como respuesta a lo anterior, la Administración Distrital, en cabeza de Metrovivienda se expidió el Decreto No. 951, del 24 de mayo de 2001, por el cual se reglamentaron parcialmente las leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

3.1.3. Inversión orientada a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización-reincorporación

En el plan de desarrollo 'Bogotá sin indiferencia' dentro del Eje de Reconciliación estableció recursos para el cuatrienio de acuerdo con el Cuadro No. 7 para el programa de atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

Cuadro No. 7

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES POR PROGRAMA						
EJE DE RECONCILIACION						
Millones de pesos constantes 2004						
Programa	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario	7.600	7.190	6.440	6.507	6.774	34.511

Fuente: Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.

Este programa se orientó al cumplimiento de dos proyectos:

Cuadro No 8

PLAN DE ACCION						
EJE DE RECONCILIACION						
Millones de pesos						
Programa	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario	40	8.850	6.885	-	-	15.775
Proyecto 295 Atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital	40	6.500	5.885	-	-	12.425
Proyecto 354 Programa de atención complementario a población reincorporada con presencia en Bogotá	-	2.350	1.000	-	-	3.350

Fuente: Departamento de Planeación Distrital. SPSIP. 30 junio 2006.

De las tablas anteriores se dedujo la falta de planeación en la asignación de los recursos porque para la vigencia 2004, de \$7.600 millones presupuestados y asignados solamente se ejecutaron con cargo al proyecto 295, \$40 millones, es decir un 0,0052%, lo que no se compadece con la necesidades, diagnóstico y lo establecido por la Sentencia T-025 de 2004, donde se comprometieron los gobiernos nacional y territoriales a darle pronta solución a esta problemática.

Por otro lado, frente a los recursos asignados este organismo de control encontró que, transcurridos tres años del período de gobierno de la Administración Distrital, metas propuestas relacionadas con la realización de un programa para la atención complementaria e integral de la población en situación de desplazamiento, solamente se logró un avance consolidado del 20%, es decir, el cubrimiento es de muy bajo nivel.

Cuadro No 9

Presupuestado Vs. Porcentaje ejecutado del Proyecto 295

En millones de pesos

3	Proyecto 295 / metas*	2004		2005		2006		TOTAL	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	Eje de Reconciliación	87.672	77,20	175.902	94,83	217.602	34,88	481.176	64,51
28	SECRETARIA DE GOBIERNO								
295	Atención complementaria a la población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital	\$ 40	99,85	\$ 6.500	97,97	\$ 5.885	26,82	\$ 12.425	64,28
*	Realizar un programa para la atención complementaria e integral para la población desplazada o vulnerable frente a la violencia.	1	100	1	90	0		2	95
*	Realizar una campaña de sensibilización hacia el tema de desplazamiento forzado	1	100	1	65	0		2	82,5
*	Adelantar un proceso que permita la instalación y operación de unidades de atención al desplazado en dos localidades del Distrito Capital	0		1	150	0		1	150
*	Adelantar un proceso que permita la instalación y operación de las unidades de atención al desplazado en el Distrito Capital	0		0		1	45	1	45
*	Realizar un programa para la atención complementaria e integral para la población en situación de desplazamiento	0		0		1	20	1	20
*	Realizar un programa para la atención de comunidades étnicas, habitantes de la calle y otras poblaciones en situación de alta vulnerabilidad o cualquier forma de violencia y/o discriminación	0		0		1	20	1	20

Fuente: Departamento de Planeación Distrital. SPSIP. 30 junio 2006.

Frente a las metas del proyecto, la mayor parte de los recursos se orientaron a celebrar convenios (43.53%), seguido de los contratos de prestación de servicios (18.26%) y convenios de cooperación (15.29%) como se analizó en el Cuadro No. 10 y la gráfica No. 7.

Cuadro No. 10

Contratación con cargo al Proyecto 295

Millones de pesos

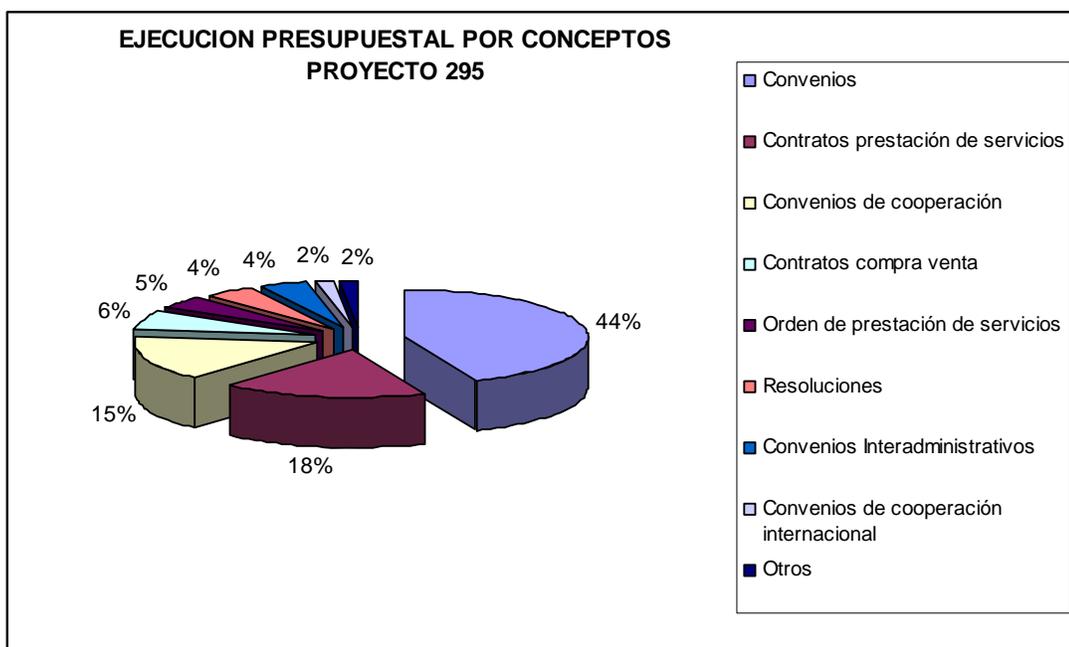
CONCEPTO	2005	
	VALOR	%
Convenios	2.772	43,53
Contratos prestación de servicios	1.163	18,26
Convenios de cooperación	974	15,29

Contratos compra venta	407	6,39
Orden de prestación de servicios	292	4,58
Resoluciones	285	4,47
Convenios Interadministrativos	272	4,27
Convenios de cooperación internacional	100	1,57
Otros*	104	1,64

Fuente: Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Planeación y Gestión, Dirección Financiera, Ejecución a nivel de CDP y RP. 2005.

*Contratos Suministros, Contratos arrendamiento, Ordenes de compra, Facturas, Ordenes de Servicios, Cuentas de cobro

Gráfica No. 7



La contratación de 2006 no presentó diferencias con respecto al año anterior tal como se observa a continuación:

Cuadro No. 11

Contratación con cargo al Proyecto 295

Millones de pesos

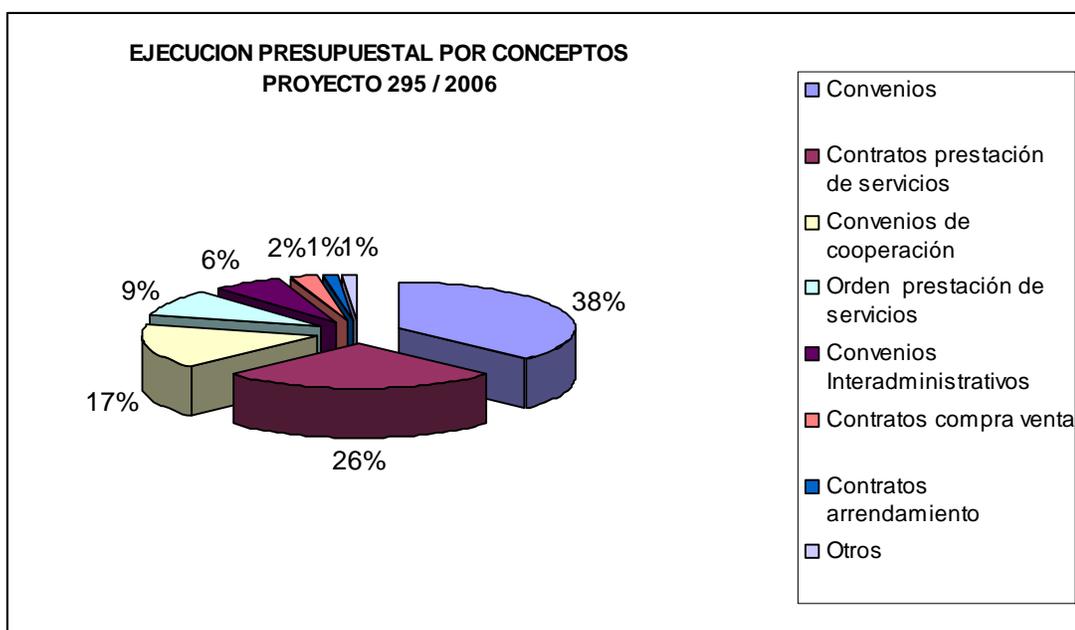
2006		
CONCEPTO	VALOR	%
Convenios	1.754	37,20
Contratos prestación de servicios	1.201	25,47
Convenios de cooperación	769	16,30

Orden prestación de servicios	447	9,49
Convenios Interadministrativos	300	6,36
Contratos compra venta	117	2,48
Contratos arrendamiento	67	1,43
Otros*	60	1,28

Fuente: Secretaría de Gobierno, Subsecretaria de Planeación y Gestión, Dirección Financiera, Ejecución a nivel de CDP y RP. 2006.

* Facturas, Adición contrato prestación servicios, Contrato Obra Pública, Resoluciones, Cuentas Cobro, Contratos Consultoría.

Grafica No. 8



De acuerdo con el análisis de la contratación adelantada con cargo al proyecto 295, se destacó que la mayor parte de los recursos fueron orientados a adelantar convenios con el PNUD⁸¹, con la UT Fundacional, y las Fundaciones, Nuevo Arco Iris, Julio Mario Santo Domingo y Compartir, por un valor total de \$5.917 millones, donde la Unión Europea -a través de Cooperación Internacional- aportó un total de \$1.438 millones.

⁸¹ PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Convenios con cargo al Proyecto 295

Millones de pesos

FECHA	COMPROMISO	OBJETO	CONTRATISTA	RECURSOS DISTRITO	UNION EUROPEA
Sep-05	Convenio 43	Financiar proyectos de desarrollo	FONADE	1.880	
2004	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	38	
May-05	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	431	
Jun-05	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	431	
Dic-05	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	30	
Ene-06	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	479	
Ene-06	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	605	
Ago-06	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas		670
Nov-05	C. COOP. 319	Proyectos de emprendimiento	U.T. Fundacional	470	
Nov-05	C. COOP. 319	Proyectos de emprendimiento	U.T. Fundacional	487	
Nov-05	C. COOP. 319	Proyectos de emprendimiento	U.T. Fundacional	17	
Dic-05	Resol 1055	Ayuda Humanitaria	Secretaría de Gobierno	280	
Ago-06	C. COOP. 246	Proyecto modelo de atención a desplazados	Corporación Nuevo Arco iris	92	92
Ago-06	C. COOP. 248	Proyecto modelo de atención a desplazados	Fundación Mario Santodomingo	220	220
Ago-06	C. COOP. 245	Proyecto modelo de atención a desplazados	Fundación Antonio Restrepo Barco	236	236
Ago-06	C. COOP. 247	Proyecto modelo de atención a desplazados	Fundación Compartir	220	220
TOTAL				5.917	1.439

Fuente: Dirección financiera SECGOBDIS. 2006

Dentro de estos convenios hacen parte el número 43 de 2005 (\$2.380 millones) donde los aportes se establecieron con la Secretaría de Gobierno (\$1.880 millones) y el Fondo Sena-Emprender (\$239 millones). En el convenio No. 52 de 2005 (\$1.418 millones), el Distrito aportó \$918 millones a través de la alcaldía local de Teusaquillo. En ese mismo sentido el Fondo Sena-Emprender aportó \$500 millones cuyo proyecto se orientó para beneficiar la población desplazada y también a vendedores informales, adultos mayores, jóvenes desempleados, profesionales desempleados y

reincorporados. Los recursos fueron orientados a proyectos de emprendimiento y como capital semilla que -para el caso de los desplazados- ascendieron a \$3.797 millones.

Cuadro No. 13

Millones de pesos

Convenios de adhesión entre el Distrito Capital y el fondo Emprender del SENA

NUMERO DE CONV.	APORTE DISTRITO	APORTE SENA-EMPRENDER	VALOR TOTAL	TIPO DE POBLACION BENEFICIARIA	ENTIDAD	ESTADO
31/2004	\$ 278	\$ 278	\$ 556		Alcaldía local de Ciudad Bolívar	Desembolsado
32/2004	\$ 239	\$ 239	\$ 478		Alcaldía local de Usme	Desembolsado
43/2005	\$ 1.880	\$ 500	\$ 2.380	Desplazados	Secretaría de Gobierno	Desembolsado
44/2005	\$ 557	\$ 500	\$ 1.057	Reincorporados	Secretaría de Gobierno	Desembolsado
46/2005	\$ 613	\$ 500	\$ 1.113	Jóvenes	Secretaría de Gobierno	Desembolsado
52/2005	\$ 917	\$ 500	\$ 1.417	Población varia *	Alcaldía local de Teusaquillo	Sin desembolso
53/2005	\$ 150	\$ 150	\$ 300	Vendedores informales	Alcaldía local de SantaFe	En Convocatoria
54/2005	\$ 300	\$ 300	\$ 600	Vendedores informales	Secretaría de Hacienda Distrital	En convocatoria
56/2006	\$ 750	\$ 534	\$ 1.284	Vendedores informales	Fondo de Ventas Populares	Desembolsado
55//2006	\$ 1.000	\$ 534	\$ 1.534	Recicladores de oficio	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP	Desembolsado
TOTAL	\$ 6.685	\$ 4.037	\$ 10.723			

* Vendedores Informales-Adultos mayor-Jóvenes desempleados-Profesionales desempleados-Desplazados-Reincorporados
Fuente: Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Planeación y Gestión, Dirección Financiera. 2004-2006.

Verificando los convenios relacionados en el cuadro No. 13 se encontró que ninguno reportó a la Secretaría de Gobierno el informe administrativo, financiero o contable de la ejecución mensual de estos recursos. No obstante, como se planteó durante la ejecución del estudio es una de las problemáticas más sentidas y reclamadas por parte de los desplazados que contribuiría realmente a adquirir una calidad de vida digna.

Sin embargo, como lo refleja el cuadro No. 14 las familias beneficiadas en cada una de las localidades ni siquiera alcanza el 1%. Quizás no se logre la

meta de 100 empresas asociativas operando desde el primer trimestre de 2007, con un mercado garantizado y sujetos de crédito.

Adicionalmente, el Fondo Sena Emprender tienen una serie de requisitos que dificultan el acceso de los desplazados a estos recursos -por los niveles educativos que se exigen- teniendo en cuenta que se deben presentar proyectos viables en materia financiera, administrativa y técnica, difícil de cumplir por la población desplazada porque su nivel educativo no supera los 4.3 años de educación básica primaria.

Cuadro No. 14

Familias beneficiadas
Programa “Empresarios sin indiferencia: Creciendo juntos con responsabilidad”

LOCALIDAD	HOGARES DESPLAZADOS 1999 - 2005 *	TOTAL DE FAMILIAS BENEFICIADAS 2004 - 2005 **	%
Antonio Nariño	207	1	0,48
Barrios unidos	119	2	0,60
Bosa	2088	90	0,23
Candelaria	98	11	0,09
Chapinero	189	4	0,47
Ciudad Bolívar	4180	156	0,27
Engativá	925	23	0,40
Fontibón	370	9	0,41
Kennedy	2101	72	0,29
Mártires	199	5	0,40
Puente Aranda	336	6	0,56
Rafael Uribe	929	30	0,31
San Cristóbal	1021	39	0,26
SantaFe	506	11	0,46
Suba	960	77	0,12
Sumapaz	5	0	0,00
Teusaquillo	93	3	0,31
Tunjuelito	639	14	0,46
Usaquén	250	9	0,28
Usme	1494	67	0,22
No indica localidad	901	44	0,20
Total	17610	673	0,26

Fuentes: * RID – UAID, Numero de familias residentes en Bogotá según localidades 1999- 2005

** SECGOVDIS, Programa “Empresarios sin indiferencia: Creciendo juntos con responsabilidad”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Los logros presentados por la Secretaría de Gobierno se encuentran fundamentados en: El proyecto Resa Rural⁸² basado en el desarrollo de un modelo de intervención participativa, para abordar conjuntamente con los beneficiarios todos sus componentes, concederles un rol activo y así retroalimentar, probar y facilitar su empoderamiento social. Este proyecto presentó gran acogida pero se evidenció que el nivel de participación de la población desplazada es bajo porque *“llegó a 1243 familias rurales y nueve urbanas, de las cuales 38 estaban e condición de desplazadas, 1213 en prevención y una retornada”*⁸³.

La ejecución financiera para el proyecto RESA RURAL fue la siguiente:

Cuadro No. 15

Recursos proyecto Resa Rural

Millones de pesos

COMPONENTE	APORTES	EJECUTADO
Motivación	65	31
Divulgación	39	28
Insumos	338	124
Coordinación	62	56
Cofinanciación U.N.	100	109
TOTAL	603	350

Fuente: Programa Red de seguridad alimentaria para productores

Proyecto Resa Urbano: El objetivo principal era vincular a 6000 familias vulnerables de la localidad de Ciudad Bolívar donde se beneficiaron 200 familias en condiciones de desplazamiento, buscando la conformación de tejido social y su seguridad alimentaria.

Este proyecto nació de la Alianza de seis entidades distritales, quienes representan a la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) de Acción Social de la Presidencia de la Republica cuyo proyecto fue ejecutado por la Red Nacional de Jardines Botánicos de Colombia.

⁸² Proyecto Resa Rural: Programa Red de seguridad para productores de las localidades rurales de Bogota: El objetivo de este proyecto es producir alimentos para autoconsumo y comercialización, también estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y contribuir en la disminución de los gastos de la canasta familiar básica.

⁸³ Informe Secretaría de Gobierno, Proyecto Resa Rural, medio magnético CD.

Recursos Resa Urbano

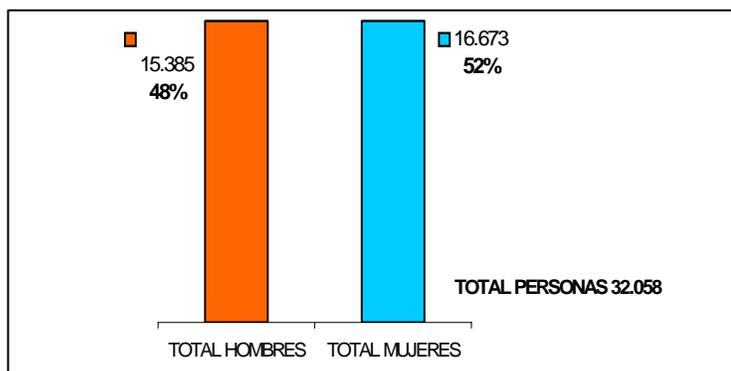
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA		PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Secretaria de Gobierno	100 millones	ACCION SOCIAL
Járdin Botánico	80 millones	PROGRAMA RESA
Bogotá Sin Hambre	50 millones	
Secretaria de Salud	280 millones	
DAMA	50 millones	
Secretaría de Educación	70 millones	
\$630 MILLONES		\$630 MILLONES

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno D.C. 2006

En cuanto al número de participantes y beneficiarios del proyecto se presentan a continuación:

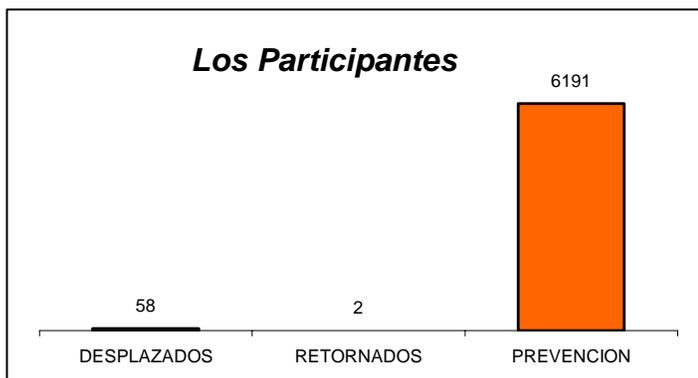
Gráfica No. 9

Beneficiarios proyecto Resa Urbano 6252 Familias



Fuente: Informe final de resultados. Proyecto piloto de agricultura urbana en Ciudad Bolívar

Gráfica No. 10
Participantes del proyecto Resa Urbano



Fuente: Informe final de resultados. Proyecto piloto de agricultura urbana en Ciudad Bolívar. 2006

3.2. DESMOVILIZADOS - REINCORPORADOS

3.2.1. Antecedentes de desmovilización en Colombia.

En Colombia, en las últimas tres décadas, se presentaron desmovilizaciones colectivas e individuales. Los combatientes de diversos grupos armados ilegales desertaban de estas organizaciones –por maltrato o en contra de su voluntad cuando ingresaron siendo menores de edad- porque arriesgaban su integridad por ideales que nunca le enseñaron, que nunca entendieron o simplemente porque no era lo que esperaban y quisieron regresar con sus familias.

La absoluta mayoría de ex guerrilleros expresaron su gran decepción, tanto con el ELN como con las FARC: *“...Trabajar a favor de los pobres, para hacer de Colombia como Cuba. Mentira. Los comandantes son ricos, ganando del narcotráfico. Esta guerra es un negocio”*.⁸⁴

La construcción de los mecanismos logísticos, jurídicos, sociales, económicos y de seguridad para reincorporar a la vida civil a hombres, mujeres, niños y niñas se implementó desde la ‘Comisión de Paz’ creada durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (en agosto de 1982) con la finalidad de adelantar los diálogos con diferentes sectores sociales sobre la reforma política y social. Se pactó con algunos grupos guerrilleros un cese al fuego.

Posteriormente el presidente Belisario Betancur (1982-1986) firmó un cese del fuego y una amnistía general para delitos políticos relacionados con las FARC (marzo de 1984); M-19, EPL y ADO (agosto de 1984) y algunos sectores del ELN (diciembre de 1985). Esto se logró gracias al diálogo nacional y la amnistía mediada por la ‘Comisión de Paz’.

El presidente Virgilio Barco Vargas (1986) estableció la ‘Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación’, mejor conocida como ‘Consejería de Paz’ rechazando el dialogo con los grupos guerrilleros. Barco Vargas propuso lograr la paz erradicando la pobreza, fortaleciendo el Plan Nacional de Rehabilitación⁸⁵ para generar las condiciones donde los campesinos tuvieran acceso a las ventajas sociales y económicas.

De esta forma, las guerrillas entenderían que si el Estado llegaba a las zonas rurales también propiciarían un espacio para su participación política y tuvieran la capacidad de decidir para cambiar la lucha armada por el debate

⁸⁴ Análisis político No. 58, Bogotá, Septiembre-Diciembre 2006 Pág. 102

⁸⁵ Plan de gobierno creado por el Presidente Belisario Betancur durante el mandato anterior.

político. Fue así como en 1988 se desarrollaron diálogos de paz con el M-19 y otros grupos guerrilleros de menor envergadura.

Con el Decreto 314 de febrero de 1990 se creó el 'Consejo Nacional de Normalización' como una dependencia anexa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) para supervisar y coordinar los programas de reinserción, a través de 17 consejos regionales de normalización. Posteriormente se creó la Oficina Nacional de Reinserción⁸⁶ con el fin de desarrollar el 'Plan Nacional de Rehabilitación' (PNR).

Durante 1993 el M-19; el Ejército Popular de Liberación (EPL); el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL); el frente Francisco Garnica; las milicias Independientes del Valle de Aburra; el comando Ernesto Rojas; el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la corriente de renovación social país, entregaron sus armas y se reintegraron a la vida civil por medio de la firma del Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz. Ante esta situación se creó el comité de consulta y concertación. En 19 delegaciones departamentales se verificó el cumplimiento de los acuerdos definidos en este pacto tales como becas estudiantiles, créditos para vivienda y creación de microempresas.

La Consejería de Paz funcionó hasta agosto de 1994 cuando el gobierno de Ernesto Samper creó la oficina del 'Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República' con el fin de verificar la voluntad de paz y reinserción de los grupos alzados en armas, definir los términos de negociación y desarrollar las políticas necesarias para la consolidación de los procesos de paz.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana se abrió la posibilidad de establecer un proceso de paz con las FARC y se expidieron las resoluciones 85 de 1998 y 39 de 1999 para establecer la zona de distensión en San Vicente del Caguán, la Macarena, Mesetas, la Uribe y Vista Hermosa. Este proceso terminó en febrero de 2001, con la ruptura del diálogo provocado por el secuestro del Senador Jorge Eduardo Gechem.

Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) declararon unilateralmente el cese de hostilidades en diciembre de 2002 y se comprometieron para iniciar un proceso gradual de desmovilización. El gobierno del presidente Álvaro Uribe se comprometió a generar las condiciones para facilitar esta desmovilización y el 15 de julio de 2003 gobierno y autodefensas firmaron el Acuerdo de Santa Fe de Ralito. Estas fueron algunas declaraciones del Alto Comisionado para la Paz durante la desmovilización del Bloque Norte de las AUC:

⁸⁶ Creada por medio del decreto 2884 de diciembre 26 de 1991.

*“La tarea logística de desmovilización de las autodefensas no ha sido fácil. Hemos desmovilizado al día de hoy 33 estructuras que abarcaban cerca del 25% del territorio nacional... hoy han ingresado a la civilidad 28 mil miembros de las autodefensas... Del total de desmovilizados a la actualidad, hay 325 que han sido capturados porque han vuelto a incurrir en conductas delictivas. Es un porcentaje relativamente bajo pero en cada caso la autoridad ha actuado como corresponde: Ajustada a la Ley. Hasta el presente hemos establecido que un dos por ciento de los desmovilizados, incurre nuevamente en actividades delictivas. Porcentaje muy bajo; muy por debajo de los promedios internacionales “.*⁸⁷

3.2.2. Proceso de desmovilización y reinserción a la vida civil

La desmovilización voluntaria, colectiva e individual está actualmente normalizada por medio del Decreto 128 de 2003, por el cual se reglamentó la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por la ley 548 de 1999 y la ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil, normas a las que se agregó la Ley 975 de 2005, conocida como ‘Ley de Justicia y Paz’ y el Decreto 4760 de 2005 que lo reglamentó, así como los pronunciamientos jurisprudenciales que han contribuido a fortalecer, corregir y reorientar esa normatividad.

El Decreto 128 del 22 de enero de 2003⁸⁸, fijó claramente las políticas y procedimientos para acceder a los beneficios durante el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación a la vida civil fijados por el Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional. Así mismo, en el artículo 2º⁸⁹ se especificaron las definiciones aplicables para los integrantes de los grupos armados que optaron por reincorporarse a la vida civil:

⁸⁷ Luis Carlos Restrepo. Corregimiento La Mesa (municipio de Valledupar, Cesar). Marzo 10 de 2006.

⁸⁸ Decreto 128 de 2003, “Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la ley 782 de 2002, en materia de reincorporación a la sociedad civil

⁸⁹ Decreto 128 de 2003 artículo 2º:

Desmovilizado. Aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa y se entregue a las autoridades de la República.

Reincorporado. El desmovilizado certificado por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) que se encuentre en el proceso de reincorporación a la vida civil.

Grupo familiar. Para aquellos beneficios, diferentes a salud, que involucren la familia. Se entiende como grupo familiar del desmovilizado (a), el (la) cónyuge o el (la) compañero (a) permanente, los hijos y, a falta de cualquiera de los anteriores, los padres.

Cuando se trate de compañeros permanentes su unión debe ser superior a los dos años en los términos de la Ley 54 de 1990.

Beneficios. La ayuda humanitaria y los incentivos económicos, jurídicos y sociales que se otorgan a desmovilizados y reincorporados para su regreso a la vida civil.

Certificación del CODA. Es el documento que expide el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) dando cuenta de la pertenencia del desmovilizado a una organización armada al margen de la ley y de su voluntad de abandonarla. Esta certificación permite el ingreso del desmovilizado al proceso de reincorporación y el otorgamiento a su favor, de los beneficios jurídicos y socioeconómicos de que hablan la Ley y este Decreto”.

Para iniciar el proceso de reinserción a la vida civil, un desmovilizado se puede entregar ante jueces, fiscales, autoridades militares o de policía, representantes de la Procuraduría, representantes del Defensor del Pueblo o autoridades territoriales. Desde ese momento tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediata (alojamiento, alimentación, vestuario, transporte, atención en salud) que garantice su integridad personal y la de su grupo familiar durante el proceso de reinserción.

El Ministerio del Interior y Justicia realiza los trámites para entregarle la libreta militar, la cédula de ciudadanía y el certificado de antecedentes judiciales una vez se haya investigado y definido la situación jurídica del desmovilizado.

Si durante este proceso el desmovilizado hace entrega de armamento, munición, explosivos y armas de destrucción masiva; aporta información que conlleve a evitar atentados terroristas, secuestros, localización de armamento, equipos de comunicación, captura de cabecillas o de cualquier otra actividad ilícita recibirá una bonificación económica acorde con la veracidad de la información.

El CODA⁹⁰ debe certificar y notificar ante las autoridades competentes a qué organización armada pertenecía el desmovilizado y su decisión de abandonarla. Por medio de esta certificación el desmovilizado obtiene el *status de reincorporado* y puede acceder a los siguientes beneficios⁹¹:

- **Beneficios jurídicos:** El indulto, la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, según el estado del proceso.
- **Beneficios educativos:** Acceder a la educación básica, media, técnica o tecnológica, en oficios semicalificados o educación superior para laborar en los proyectos de inserción económica para los reincorporados.
- **Beneficios económicos:** Podrán ser hasta del 50% de proyectos para micro, pequeñas y medianas empresas, con previa autorización del Ministerio del Interior y Justicia, el cual aporta recursos para el desarrollo de los proyectos de inserción económica para los reincorporados.
- **Empleo:** Los reincorporados pueden ser vinculados al mercado laboral por medio de la bolsa de empleo creada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en coordinación con el Ministerio del Interior.

⁹⁰ Comité Operativo para la Dejeción de las Armas.

⁹¹ Excepto quienes estén siendo procesados o hayan sido condenados por delitos durante su permanencia en cualquier grupo armado.

- **Seguro:** Derecho a un seguro de vida con vigencia de un (1) año y una cobertura de quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Este seguro será adquirido por el Ministerio del Interior y Justicia.

Quienes presenten discapacidades físicas que impliquen pérdida de capacidad laboral se les suministrará soportes mecánicos y tratamientos de rehabilitación cuando no sean prestados por el régimen subsidiado. La vigencia será hasta por dos años a partir de la fecha de la certificación del CODA.

Los beneficios que otorga la ley por el hecho de la desmovilización de grupos armados se pierden por las siguientes causas⁹²:

- Cumplido el término previsto por la ley para el proceso de reincorporación a la vida civil –Hasta dos años contados a partir de la fecha de la desmovilización-.
- Cuando comete un hecho doloso con posterioridad a la desmovilización.
- Al renunciar el beneficiario expresamente a ellos.
- Por muerte del beneficiario.

Adicionalmente, en el capítulo quinto del decreto 128 de 2003 se determinó el proceso de desmovilización para menores de edad que estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF) que se encargará de desarrollar el programa de atención a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado del ICBF⁹³.

La finalidad de dicha atención es proporcionarle al menor un hogar transitorio y una ayuda integral en los centros de atención especializada para orientarlos en el proceso de reencuentro familiar o, en su defecto, ubicarlo en casas juveniles cuando no es posible el reencuentro con sus familias.

El reclutamiento de menores de edad es una señal clara de la degradación del conflicto, una violación de los Derechos del Niño y su protocolo facultativo referente a la participación de los niños en los conflictos armados. La ley colombiana la considera un delito y es un crimen de guerra sancionado por el derecho internacional *“Los niños menores de 15 años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades”*.⁹⁴

Cabe mencionar que esta normatividad soluciona muchos vacíos jurídicos, por ejemplo, los beneficios jurídicos y socioeconómicos a los que tienen

⁹² Regulado a través de la Resolución 513 del 31 de marzo de 2005.

⁹³ Creado mediante resolución 0666 de abril de 2001.

⁹⁴ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 4, numeral 3b.

derecho los reinsertados que no cometieron actos delictivos durante su permanencia en los grupos armados ilegales. Los menores de edad que participaron en el conflicto deben ser considerados víctimas de la violencia política (diferenciándolos de menores infractores o en situación de abandono) y la prohibición de utilizarlos en labores de inteligencia con el fin de desvincularlos permanentemente del conflicto.

Sin embargo, es mucho lo que hace falta para desvincular a los menores de edad del conflicto colombiano. Las siguientes cifras hablan por sí solas:

“Por lo menos 7.000 niños están vinculados a grupos armados ilegales y 7.000 más pertenecen a las milicias urbanas. De ellos, el 25% ha visto secuestrar y el 13% ha secuestrado; el 18% reconoce haber matado por lo menos una vez, 60% ha visto matar, 78% ha visto cadáveres mutilados, 18% ha visto torturar, 40% ha disparado contra alguien y 28% ha sufrido heridas. (UNICEF).

14.000 menores de edad fueron desplazados forzosamente en 2005 (Agencia Presidencial para la Acción Social).

*2.864 menores, de los cuales 1.399 pertenecieron a las FARC, 1.015 a las AUC, 368 al ELN, 44 a otros grupos y 38 sin contactos, es la única estadística verificable que existe en Colombia sobre la participación de los niños y las niñas en el conflicto armado. Estos son los menores de edad que entre el 16 de noviembre de 1999 y el 30 de abril de 2006 tiene registrado el Programa de Atención Especializada a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Irregulares, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”.*⁹⁵

3.2.3. Antecedentes de violencia posconflicto: La experiencia de sociedades centroamericanas

La experiencia internacional, en cuanto al tema de la resolución de conflictos, proporcionó un acervo importante para facilitar las actuales negociaciones del proceso de paz en Colombia y, en cierta medida, estos procesos centroamericanos son antecedentes útiles para la prevención estructural de la violencia que llegaría a generarse en Colombia durante el período de posconflicto.

En América Latina, específicamente en países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica finalizaron conflictos armados que influenciaron en el surgimiento de una violencia posconflicto -a pesar del militarismo de la década de los 80's con gobiernos oligárquicos y los regímenes autoritarios- también existieron grupos organizados paraestatales o paramilitares como un instrumento de control político auxiliar como los que surgieron en El Salvador con los escuadrones.

⁹⁵ PNUD, Boletín Hechos del Callejón No. 15. Junio de 2006. p.2

Entre 1990 y 1997 en Guatemala, El Salvador y Nicaragua se desmovilizaron 111.226 soldados; 31.862 guerrilleros o 'contras' y 309.421 paramilitares o PAC's (Patrullas de autodefensa civil, en Guatemala)⁹⁶ siendo esta una porción considerable de la población con habilidades militares con mentalidad del ejercicio autoritario, control rígido sobre la sociedad civil y con un escaso repertorio de respuesta frente a los conflictos por ser una población con tendencias hacia la violencia.

Como consecuencia de la falta de oportunidades laborales, sociales, económicas y ante el nuevo contexto de paz política, los excombatientes (militares, guerrilleros y paramilitares) conformaron bandas armadas al servicio del crimen organizado. Pero ¿de dónde salían estas armas? Se estima -según la media internacional- que aproximadamente el 27% de las armas ilegales que fueron utilizadas por los grupos armados no se entregan y generan un mercado negro de armas que inevitablemente van a aumentar los índices de violencia y delincuencia en las ciudades receptoras.

En estas sociedades surgieron factores comunes característicos de la violencia como tráfico de drogas, pandillas juveniles, industrias de seguridad privada, migraciones o desplazamiento forzado con un aumento en la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos. Todos estos factores son influenciados por el mercado negro de las armas cortas de fuego, acompañado de la falta de recursos económicos, la deficiente interacción social y la ausencia del Estado. Como consecuencia se genera un clima de organización violenta de las relaciones sociales evidenciando incrementos en los índices de violencia social, alterando las tasa de mortalidad y morbilidad, violencia doméstica contra las mujeres y maltrato infantil siendo éstos más notorios en las familias de escasos recursos económicos provocando una victimización de la sociedad.

En síntesis, la violencia posconflicto proviene de la frustración social que surge en los sectores de la sociedad y se cae en un círculo vicioso que se manifiesta por medio de la criminalidad y la violencia. Tiene como característica principal, la constitución de grupos portadores de violencia pertenecientes a grupos etéreos de adolescentes organizados en forma de pandillas. Los espacios donde se desarrollan son característicos de carencias sociales e infraestructura promovida por la migración y el desarraigo constante (Cruz 2004).

Teniendo en cuenta lo anterior, encontramos que en el primer informe de Control y Monitoreo a los Desmovilizados⁹⁷ las cifras presentaron la transformación de la violencia política hacia la violencia social evidenciando los síntomas del posconflicto en Colombia.

⁹⁶ Cifras de combatientes desmovilizados en países centroamericanos en situación de posconflicto, (Cruz 2005)

⁹⁷ Comunicado de prensa, Policía Nacional de Colombia. Texto completo del "Primer informe de control y monitoreo a los desmovilizados ANNP. Julio 7 de 2006. Bogotá D.C."

“Durante el proceso de monitoreo se estableció que 536 desmovilizados fueron capturados por diferentes delitos a saber: 126 por porte ilegal de armas; 70 por homicidio; 42 por lesiones personales; 11 por conformación de bandas delincuenciales; 37 por concierto para delinquir, 44 por transportar sustancias psicotrópicas; 30 por extorsión; 29 por hurto; 30 por daño en bien ajeno y 117 por otros delitos.

236 desmovilizados murieron en riñas después de haber ingerido licor, tráfico de sustancias ilegales, ajuste de cuentas, manipulación de artefactos explosivos y participación en atracos. Igualmente, 39 fueron gravemente heridos en reyertas callejeras, conflictos en establecimientos públicos y en atentados por vendeta”.⁹⁸

Este informe de la Policía Nacional hizo referencia solamente al 70% de la población desmovilizada que se encuentra en Antioquia, Córdoba, Cesar, Magdalena y Santander haciendo énfasis en las ciudades como Medellín, Montería, Valledupar, Santa Marta, Cauca y Tierralta. Sin embargo, llama la atención el hecho que no especifique la situación de la población de desmovilizados y reincorporados en Bogotá teniendo en cuenta que la capital del país ha recibido la mayoría de desmovilizados individuales con su grupo familiar.⁹⁹

3. 2. 4. Post-conflicto en Bogotá.

Las experiencias del posconflicto centroamericano permitieron tomar medidas preventivas para tratar de evitar reacciones que afectaría directamente a Bogotá. La capital del país se constituye en el mayor receptor de desmovilizaciones individuales y reincorporados a la vida civil porque su tamaño, infraestructura y densidad poblacional les proporciona a ellos y sus familias, el anonimato, las oportunidades laborales y sociales que muy difícilmente encontrarían en sus lugares de origen. Ante los procesos de reconciliación social continúa imperando la desconfianza de los desmovilizados frente al Estado sumado al temor y rechazo de la sociedad frente a los excombatientes.

Durante el foro “Paramilitarismo, desmovilización y política. ¿Qué va a pasar con las AUC?”¹⁰⁰, realizado el 21 de septiembre de 2005 en Bogotá, Jairo Libreros¹⁰¹ afirmó *“teniendo en cuenta lo sucedido posteriormente a los procesos de desmovilización y dejación de las armas en los países centroamericanos se puede presentar un aumento en las tasas de homicidio en las principales ciudades*

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ Según el Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá, en los últimos tres años cerca de 7.000 de los 10.000 desmovilizados individuales realizaron parte de su proceso de reinserción en Bogotá y un número significativo decidió permanecer en esta ciudad.

¹⁰⁰ Realizado por la Alianza conformada por El Tiempo, Revista Semana, Caracol Radio, Fescol y el PNUD en Bogotá el foro “Paramilitarismo, desmovilización y política. ¿Qué va a pasar con las AUC?”.

¹⁰¹ Abogado y experto en seguridad y defensa de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Asuntos y Políticas Internacionales; especialista en Derecho Económico.

por la cantidad de armamento que posiblemente se trafique ilegalmente en el mercado negro. En la medida que se incremente este tráfico de armas significaría un crecimiento en índices de homicidio, pandillas juveniles y el aumento de grupos de seguridad privada”.

Teniendo en cuenta la media internacional, “se estima que el 27% de las armas ilegales que utilizan los grupos armados no se entregan durante el proceso de desmovilización y dejación de las armas, pero debido a la magnitud y las características especiales que tiene el conflicto armado en Colombia, este porcentaje puede llegar a ser de un 30%, es decir por encima de la media internacional. Ello significaría en promedio, unos 12.000 fusiles no entregados al finalizar el proceso de dejación de las armas; 3.000 pistolas en la ilegalidad y casi el 70% de las granadas”, según las cifras reveladas en el mencionado foro.

Según el alcalde Luis Eduardo Garzón “uno de cada 13 colombianos está hoy armado”¹⁰² y precisó que en Bogotá las armas de fuego son responsables de:

- * 70% de los homicidios.
- * 29% de los suicidios.
- * 51% de los hurtos a personas.
- * 13% de las lesiones comunes.
- * 18% del hurto a residencias.
- * 39% del hurto a establecimientos comerciales.
- * 39% del hurto a vehículos.
- * 9% del hurto a motocicletas.
- * 97% del hurto a bancos.
- * 72% de homicidios de jóvenes entre 14 y 26 años.

Para la ONU y la Fundación Seguridad y Democracia, en Bogotá el 67% de los crímenes son producto de armas de fuego ilegales usadas por la delincuencia organizada.

3.2.5. Programa de Atención Complementaria a Población Reincorporada con presencia en Bogotá

*“En 2005, de cada 100 excombatientes 97 llegaban a Bogotá; se calculaba que para 2006 la cifra se reduciría a 75. Para la fecha del informe citado, el programa de reincorporación a la vida civil atendía 3.980 personas en la capital, de las cuales el 73.5% estaba ubicado en ‘Hogares de Paz’. El restante 26.5% en hogares independientes”.*¹⁰³

En el período comprendido entre 1998 y 2002, la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior atendió 2.505 desmovilizados

¹⁰² Alcaldía Mayor de Bogotá . Rueda de prensa. Septiembre 20 de 2006.

¹⁰³ Fundación ideas para la paz. reinserción sin reconciliación, siguiendo el conflicto: Hechos y análisis de la semana, Número 22, julio 22 de 2005.

voluntarios individuales,¹⁰⁴ pero entre 2003 y 2005 la cifra aumentó a 10.082¹⁰⁵ (sin tener en cuenta su grupo familiar) evidenciando un notable incremento.

Los reincorporados atendidos por el Ministerio del Interior y que residen en hogares independientes eligieron su propio sitio de vivienda y recibieron un estipendio mensual para sus gastos. En el caso de las desmovilizaciones individuales, cada desmovilizado recibe \$537.000, más \$179.000 por cada miembro de su grupo familiar durante dos años. A partir del 2 de diciembre de 2005, se fijó un tope de \$ 895.000 mensual por cada núcleo familiar¹⁰⁶. Antes de esa fecha era común encontrar núcleos familiares con ingresos superiores a los cuatro salarios mínimos mensuales vigentes.

Tratándose de personas que se han desmovilizado colectivamente, como resultado del proceso de negociación que actualmente adelanta el gobierno nacional con los grupos paramilitares, se ofrecen los mismos 'beneficios' anteriores pero las subvenciones son menores en tiempo (solo 18 meses) y en dinero \$380.000 para el desmovilizado, no para miembros del núcleo familiar.

En Bogotá, durante 2005, el Ministerio de Defensa entregó al Ministerio del Interior y Justicia 1.513 desmovilizados con sus respectivos grupos familiares (2.778 personas). Le siguió Medellín con 119 desmovilizados y 22 familiares, para un total de 141 personas; Cali con 60 desmovilizados y 50 familiares, para un total de 110 personas. Esta oleada de desmovilizaciones individuales a su vez también incrementó la cantidad de albergues o 'hogares de paz' localizados en la capital.

Según datos del programa complementario de atención a la población reincorporada en Bogotá, a mayo 19 de 2002 existían 55 albergues manejados por 22 operadores a cargo del Ministerio del Interior. Otros 21 a cargo del Ministerio de Defensa, para un total de 76 albergues ubicados en la capital con una población de 3.224 personas.

Del total de 'hogares de paz' (90 en junio de 2005), el 10% prestaba un buen servicio, el 30% regular y el 60% muy deficiente. Según el coordinador del programa de atención complementaria a reincorporados en Bogotá, esto se produjo por la falta de experiencia de los administradores y el débil seguimiento del Ministerio del Interior y de Justicia, teniendo en cuenta que se suscribieron convenios para la administración de los hogares con

¹⁰⁴ PINTO BORREGO, María Eugenia; VERGARA BALLÉN, Andrés y LAHUERTA PERCIPIANO, Yilberto. 'Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: Mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual'. Archivos de Economía (DNP) Documento 211. Bogotá, 2002.

¹⁰⁵ Primer informe de control y monitoreo a los desmovilizados presentado por la Policía Nacional el 7 de julio de 2006.

¹⁰⁶ Según Resolución 2462 de diciembre 2 de 2005 expedida por el Ministro del interior y de justicia.

entidades cuya razón social era, por ejemplo, 'Residencias Universitarias' y 'Hogar Geriátrico'.¹⁰⁷

Entre marzo y abril de 2005 se presentaron diez incidentes de orden público en Bogotá vinculados con desmovilizados, entre ellos la toma al Ministerio del Interior y Justicia y el asesinato de un desmovilizado. Estos hechos conllevaron a determinar que la decisión de ubicar los albergues en la capital fue apresurada y tendría serias consecuencias en la seguridad de la ciudad.

Ante la presión del Alcalde de Bogotá, el Gobierno Nacional replanteó la estrategia hasta que el 15 de julio de 2005 se detonó una carga de 10 kilos de anfo cuyo objetivo era un albergue de reinsertados ubicado en el barrio Teusaquillo. Esta acción dejó dos personas heridas, afectó 160 apartamentos y más de 50 viviendas. Este hecho apresuró el desmonte de los 'hogares de paz' y facilitó las condiciones para ubicarlos en hogares independientes o granjas en las afueras de la ciudad con el fin de ocuparlos en tareas agrícolas como fuente de trabajo y poniendo en práctica la capacitación agropecuaria recibida en el SENA. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que para muchos desmovilizados regresar al campo es visto como un retroceso en su situación actual, teniendo en cuenta que el 64% prefieren quedarse en la ciudad y no regresar al campo.¹⁰⁸

En noviembre de 2005, en Bogotá existían 28 'hogares de paz' que estaban en proceso de desmonte. De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio del Interior y Justicia solo quedaría uno de estos hogares (Senderos de Paz) donde serían reubicados los desmovilizados que aún no podían acceder al hogar independiente.¹⁰⁹ No obstante, los hogares de paso administrados por el Ministerio de Defensa se mantienen. En julio de 2005 dicho ministerio tuvo a su cargo mil desmovilizados en Bogotá que estaban a la espera de la decisión del CODA.¹¹⁰

La corrupción es uno de los enemigos del proceso desmovilización y reincorporación a la vida civil. La Procuraduría General de la Nación, en fallo de primera instancia, sancionó con separación absoluta de las Fuerzas Militares al coordinador del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado en Bogotá, Teniente Coronel (r) José Manuel Forero Páez y al Jefe del Área Administrativa Técnico Subjefe de la Fuerza Aérea Colombiana (r), Pablo Emilio Cuevas Mojica por haber acordado con los directores de albergues, el pago de una suma de dinero en beneficio propio, para lo cual

¹⁰⁷ Procuraduría General de la Nación. Proyecto "Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en materia de Desmovilización y reinserción" 2006 Tomo II p. 49.

¹⁰⁸ Fundación Ideas para la Paz. "Siguiendo el conflicto: Hechos y análisis de la semana". No. 38, noviembre 18 de 2005. Bogotá.

¹⁰⁹ Los desmovilizados que aún no pueden acceder al hogar independiente son aquellos que han tenido problemas de mala conducta en los hogares de paz, o quienes tienen problemas con la certificación del CODA.

¹¹⁰ Procuraduría General de la Nación. Op.cit., p. 50.

avalaron cuentas de cobro de servicios que no habían sido prestados durante 2002.

La Procuraduría comprobó que los lugares utilizados para prestar el servicio de alojamiento a los desmovilizados eran inadecuados para atender a la cantidad de personas inscritas. Según ese órgano de control, *“fue así como el dinero que el Gobierno destinó al Programa de Ayuda Humanitaria al Desmovilizado, se despilfarró, en razón a la misma falta de control y vigilancia”*.¹¹¹

Estas fueron las principales causas que llevaron al desmontaje de los ‘hogares de paz’:

- Falta de ocupación productiva o recreativa de los desmovilizados en los hogares de paz.
- Hacinamiento y condiciones precarias de atención.
- Consumo de drogas y alcohol.
- Débil control del cumplimiento de los reglamentos internos por parte de los administradores.
- Falta de procesos de sensibilización a la comunidad receptora previa la instalación del hogar de paz.
- Escasa comunicación entre el programa de reincorporación y los vecinos del hogar de paz para explicar los objetivos y alcances del programa.
- Falta de actividades de conocimiento mutuo e integración entre la comunidad receptora y los desmovilizados.

Adicionalmente, se encontraron otras inconsistencias de carácter administrativo¹¹² como:

- Incumplimiento y lentitud en el suministro de ayudas humanitarias como kits de aseo y bonos de ropa.
- Más del 30% de los desmovilizados residentes en el hogar tienen inconvenientes para acceder a los beneficios socio-económicos debido a que en el momento de la expedición de los certificados del CODA tiene inconsistencias en los números de identificación, nombres y otros datos.
- Incumplimiento en el pago de bonificaciones por entrega de armamento y/o información.
- Demoras injustificadas en la preclusión de procesos.
- Tramitología para la resolución de problemas y responder a las necesidades de los desmovilizados.
- Limbo para quienes no se beneficiaron con hogares independientes¹¹³.

¹¹¹ Boletín 116 de la Procuraduría General de la Nación publicado el 31 de marzo de 2006.

¹¹² En visita realizada por la Procuraduría General de la Nación el 23 de noviembre de 2005 al hogar de paz “Maloka 11”

Ante la ocurrencia de los hechos de violencia alrededor de los albergues de desmovilizados, su proliferación descontrolada por toda la ciudad y la falta de coordinación entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá, el Concejo de Bogotá adelantó la expedición del Acuerdo No. 195 del 26 de diciembre de 2005.¹¹⁴

Igualmente, el acuerdo reglamentó que el funcionamiento de todo 'hogar de paz' en el Distrito Capital requerirá de la autorización del Alcalde Mayor o de la autoridad que él designe,¹¹⁵ y sólo se concederá si se cumplen las siguientes condiciones:

- Que la existencia y el funcionamiento del 'Hogar de Paz' no represente riesgo grave de alteración del orden público, ni peligro serio para la vida e integridad de las personas que vivan allí o en sus inmediaciones.
- Que esté ubicado en un lugar destinado al uso inicial de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y demás normas referentes a los usos del suelo. Adicionalmente, que se ajuste a los índices de habitabilidad determinados en el artículo 389 del Decreto 190 de 2004, o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.
- Que el inmueble respectivo no haya sido declarado como de interés cultural o monumento nacional en cualquiera de sus categorías.
- Que el inmueble no colinde con sedes de entidades públicas, con establecimientos educativos, ni con establecimientos de salud.

Cuando se instale un 'hogar de paz' en el Distrito Capital, el responsable del mismo deberá informar a la alcaldía local correspondiente, a la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad de la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Salud, constatando la ubicación del inmueble, el nombre de su propietario, el área de construcción, el índice de habitabilidad, la identificación del aludido responsable y el número de personas que habitarán y trabajarán en él.

El Gobierno de Bogotá determinó por medio de la resolución 667 de 2006, el procedimiento para obtener la autorización del funcionamiento de los 'hogares de paz' en el territorio capitalino. En el artículo tercero estipuló un permiso provisional "Para facilitar el proceso de transición y garantizar el control sobre los inmuebles destinados por el Gobierno Nacional a servir de

¹¹³ Para una información más detallada consulte el documento de la Procuraduría General de la Nación. Proyecto "Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reincorporación 2006". Tomo II p. 55.

¹¹⁴ Acuerdo No. 195 del 26 de diciembre de 2005 "Por el cual se reglamenta el uso de los inmuebles que se destinen en el Distrito Capital a servir como 'hogares de paz' para personas en proceso de reincorporación a la vida civil y se dictan otras disposiciones".

¹¹⁵ Por medio del decreto 261 de 2006 se designó esta función al Secretario de Gobierno de Bogotá D.C.

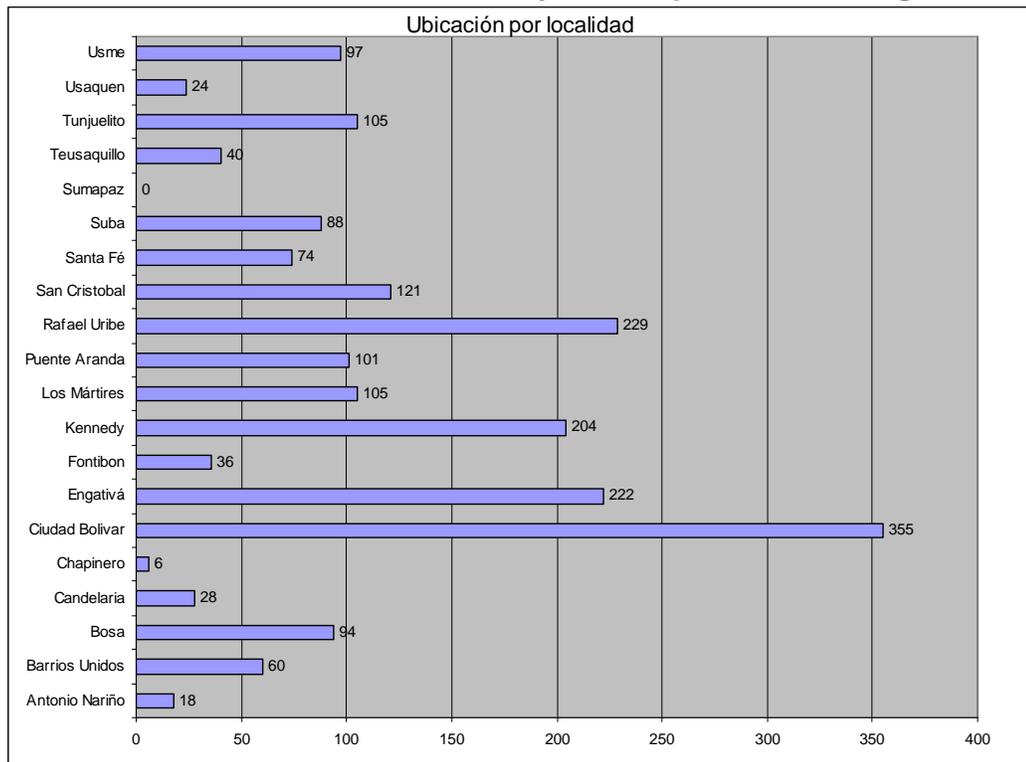
'hogares de paz', alojamientos o albergues en el Distrito Capital que se encuentren funcionando a la fecha de promulgación de la presente resolución, el Secretario de Gobierno otorgará -por una sola vez- un permiso provisional por dos meses con el fin que dichos bienes sean adecuados a las condiciones establecidas por el artículo primero del Acuerdo 195 de 2005.

Según el Subsecretario de Asuntos para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, para esa fecha existían en el territorio distrital 16 albergues a cargo del Ministerio de Defensa atendiendo 40 desmovilizados y miembros de su núcleo familiar durante dos o tres meses mientras se adelantaban los tramites de certificación del CODA y posteriormente se ubicaron en hogares independientes bajo la supervisión del Ministerio del Interior y Justicia.

De acuerdo con la información de los participantes en el estudio realizado por el programa de atención complementaria a la población reincorporada con presencia en Bogotá D.C., los reincorporados se ubicaron principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Engativá y Kennedy de manera dispersa. Estos datos coinciden con las cifras consolidadas por la Secretaría de Gobierno Distrital.

Gráfica No. 11

Ubicación de desmovilizados y reincorporados en Bogotá



Fuente: Secretaría de Gobierno Distrital. Enero de 2006.

Para la escogencia de las localidades mencionadas se expresaron criterios como:

“La consecución de vivienda es una de las mayores dificultades que enfrentan al momento de independizarse, lo cual explica, en parte, la preferencia por estas localidades en las que el arriendo de una habitación se consigue sin mayores requisitos en cuanto referencias, fiadores, contrato de trabajo, etc.

Por otra parte, estas localidades tienen particularidades socio-económicas y culturales que propician la adaptación de los ciudadanos reincorporados. Son localidades históricamente construidas a partir de oleadas de desplazamiento producidas por la violencia y el consecuente desarraigo del campesinado de todo el país, por lo que sus costumbres, narrativas, vivencias y angustias no resueltas, son próximas a las de los desmovilizados. Son localidades en las que aún permanecen latentes cotidianidades y relaciones propias de la vida rural.

*Si bien es cierto que en este panorama los ciudadanos reincorporados pueden hallar similitudes con sus lugares de origen alcanzando un nivel de adaptación mayor, también es cierto que las condiciones de riesgo y vulnerabilidad con respecto a otras localidades es superior, por cuanto allí se vive con crudeza la pobreza e inequidad. En este sentido resulta de vital importancia considerar acciones contundentes que aseguren el bienestar de quienes se ubican en dichas localidades”.*¹¹⁶

3.2.6 PROYECTO 354: “Programa de atención complementario a población reincorporada con presencia en Bogotá”

A partir de marzo de 2005 el programa de atención complementaria para la población reincorporada pretende desarrollar en Bogotá un plan de apoyo a la reintegración política, social y económica de la población reincorporada ubicada en la capital. La Administración Distrital se propuso atenderlos complementariamente, en el mismo sentido que se hará con la población desplazada, dentro del marco del eje de reconciliación, planteado en el plan de desarrollo 2004 – 2008 “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza” del Alcalde Luis Eduardo Garzón.

“A partir de la comprensión y definición internacional de los núcleos fundamentales de atención a población en condiciones de reincorporación, los cuales señalan la importancia de trabajar sobre tres ejes: sujeto político, sujeto social y sujeto económico, pero además, la comprensión de la importancia de consolidar mecanismos institucionales adecuados para el manejo del tema, se propone el diseño y puesta en marcha del PROGRAMA DE APOYO A LA REINTEGRACION POLITICA, SOCIAL Y ECONOMICA DE LA POBLACION REINCORPORADA

¹¹⁶ Programa de atención complementaria a la población reincorporada con presencia en Bogotá, D.C. “Ciudadanos excombatientes: un desafío de reconciliación e inclusión para Bogotá”. 2006. p. 24.

*UBICADA EN BOGOTÁ.*¹¹⁷ En lo político y social, se pretende trabajar en la consolidación de las concepciones básicas sobre la democracia y sus principios, con personas que han hecho dejación de armas para iniciar su incorporación a la vida ciudadana.

En lo económico, se trata de realizar programas, acciones que formen y consoliden la autonomía económica de quienes dejan las armas, por la vía de la identificación de saberes, capacitación y enganche laboral, de una parte, o por la vía del apoyo a emprendimientos económicos que consoliden pequeña y medianas unidades productivas además de la búsqueda de formas de ubicación y reubicación en el ámbito rural, lo que significa asumir el tema desde una perspectiva regional y nacional.

La construcción del sujeto político y social, como la consolidación de una autonomía económica, son los soportes de una verdadera reintegración a la vida democrática por parte de los excombatientes. Este trabajo, a la par que la adecuación institucional y normativa, constituyen las bases de la construcción real de convivencia en democracia.

Cuadro No. 17

PERFIL DE LA POBLACIÓN REINCORPORADA EN BOGOTÁ	
EDAD	51% Menores de 25 años 34% Entre 26 y 35 años 15% Mayor de 36 años
SEXO	10% Mujeres 90% Hombres
NIVEL EDUCATIVO	8% Ninguna 21% Primaria incompleta 22% Primaria Completa 34% Bachillerato incompleto 14% Bachillerato completo 1% Universitario
CONDICIÓN SOCIO-ECONÓMICA (Antes de ingresar al grupo armado)	4% Pobreza extrema 16% Miseria 71% Pobreza 8% Necesidades fundamentales satisfechas
MOTIVACIÓN (Para ingresar al grupo armado)	25% Convicción 15% Gusto por las armas 16% Oferta de trabajo 12% Reclutamiento forzado 14% Falta de oportunidades 7% Venganza 12% Otros
VOCACIÓN DE	43% Agropecuaria

¹¹⁷ Segplan - Ficha EBI-D Proyecto 354



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

TRABAJO	14%	Ventas y comercio
	10%	Mecánica y latonería
	5%	Construcción
	14%	No conoce ningún oficio
CONDICIÓN MENTAL	47%	Siente ira, angustia, insomnio o temores
	11%	Dos de estos síntomas
	9%	Tres de estos síntomas
CONDICIÓN EMOCIONAL	13%	Se siente rechazado
	9%	Manifiesta temores frente a la población
	77%	Se siente tranquilo y sin conflictos

FUENTE: Elaboración SAS Gobierno.¹¹⁸

Para cumplir con los objetivos y metas de la política de reincorporación, el plan plurianual de inversiones por programa en el eje de Reconciliación- se incluyó el programa de atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, como se evidencia en los cuadros 7 y 8.

De acuerdo con la información suministrada por el Departamento de Planeación Distrital para la vigencia 2004 no se realizó ejecución alguna con cargo al proyecto 354. Pese a que se asignaron recursos por \$7.600 millones, lo que indicó una inadecuada planeación de los recursos con los que contaba el Distrito Capital.

El proyecto 354 se empezó a ejecutar en marzo de 2005, mostrando un nivel de avance físico de sus metas del 44% como se demuestra en el cuadro No. 18.

CUADRO No. 18
Valor presupuestado Vs. Porcentaje ejecutado del proyecto 354

En millones de pesos

	Proyecto 354 / meta*	2005		2006		TOTAL	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
3	Eje de Reconciliación	\$ 175.902	94,83	\$ 217.602	34,88	\$ 481.176	64,51
28	SECRETARIA DE GOBIERNO						
354	Programa de atención complementario a población reincorporada con presencia en Bogotá.	\$ 2.350	99,82	\$ 1.000	24,67	\$ 3.350	77,39
	Consolidar un modelo de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá.	1	100	0		1	100
	Desarrollar ocho planes o proyectos de formación y capacitación del sujeto político.	2	50	2	10,00	4	30,00
*	Desarrollar un programa de consolidación de sujeto social.	1	70	1	20,00	2	45,00
*	Ejecutar un programa de seguimiento para consolidar los emprendimientos económicos de los reinsertados (Programas de atención del sujeto	1	50	1	40,00	2	45,00

¹¹⁸ Con base en datos extractados del programa de atención complementaria a la población reincorporada con presencia en Bogotá, D.C. "Ciudadanos excombatientes: Un desafío de reconciliación e inclusión para Bogotá". 2006.

	económico).						
*	Consolidar una base social amplia de trabajo por la reconciliación y la convivencia a partir del apoyo a los procesos de reincorporación.	1	70	1	26,00	2	48,00
*	Realizar dos investigaciones sobre similitudes y diferencias entre la dejación colectiva de las armas y la desmovilización de carácter individual.	1	70	0		1	70,00
*	Elaborar dos estudios sobre las normas y contenidos óptimos de la ubicación de reincorporados en condiciones urbanas y rurales.	1	20	0		1	20,00
*	Consolidar un modelo de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá.	0		1	42,00	1	42,00
*	Elaborar una investigación y/o estudio Descriptivo y/o analítico sobre situación o impactos sociales, económicos y políticos del proceso de reincorporación en la ciudad, particularmente poblaciones reincorporadas y comunidades de acogida.	0		1	30,00	1	30,00

Fuente: Departamento de planeación distrital. SPSIP. 30 junio 2006.

El proyecto 354 presentó una ejecución a partir de la vigencia 2005 y, en este caso, los recursos para las vigencias 2005 y 2006 se presentaron de manera similar al proyecto 295 de desplazamiento. La mayor parte de la ejecución de los recursos se destinaron contratación como lo expresan los cuadros 19 y 20, las gráficas 12 y 13 destacando los contratos de prestación de servicios y órdenes de prestación de servicios.

Cuadro No. 19

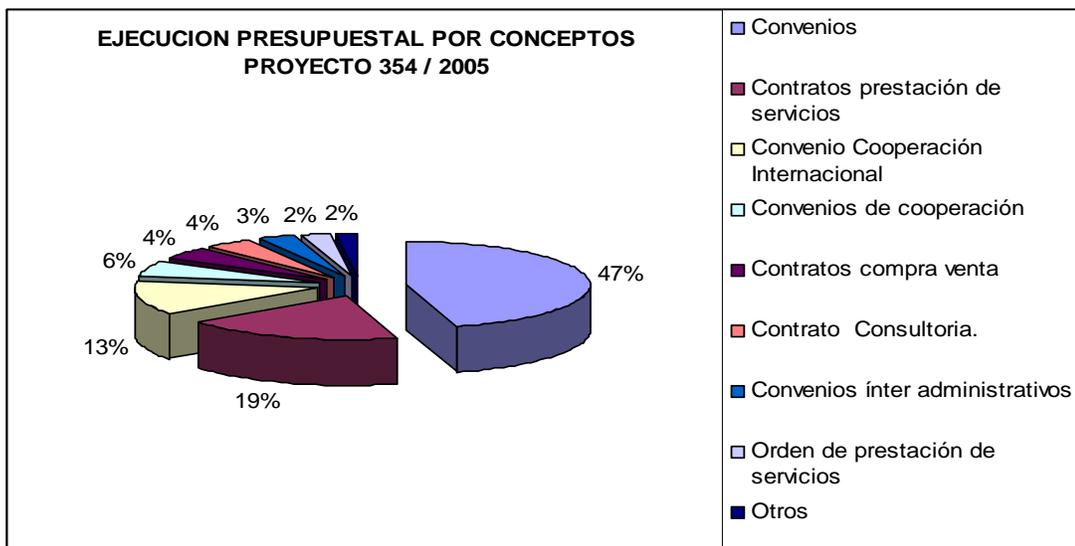
Contratación proyecto 354

Millones de pesos

2005		
CONCEPTO	VALOR	%
Convenios	1.067	45,51
Contratos prestación de servicios	455	19,42
Convenio Cooperación Internacional	296	12,64
Convenios de cooperación	140	5,97
Contratos compra venta	104	4,45
Contrato Consultoria.	99	4,22
Convenios íter administrativos	80	3,43
Orden de prestación de servicios	57	2,47
Otros*	45	1,91

Fuente: Ejecución a nivel de certificado de disponibilidad y registro presupuestal Subsecretaría de planeación y gestión, Secretaría de Gobierno.

*Contratos Suministros, Contratos arrendamiento, Orden de Compra, Facturas, Cuentas de Cobro



Cuadro No. 20
Contratación del proyecto 354

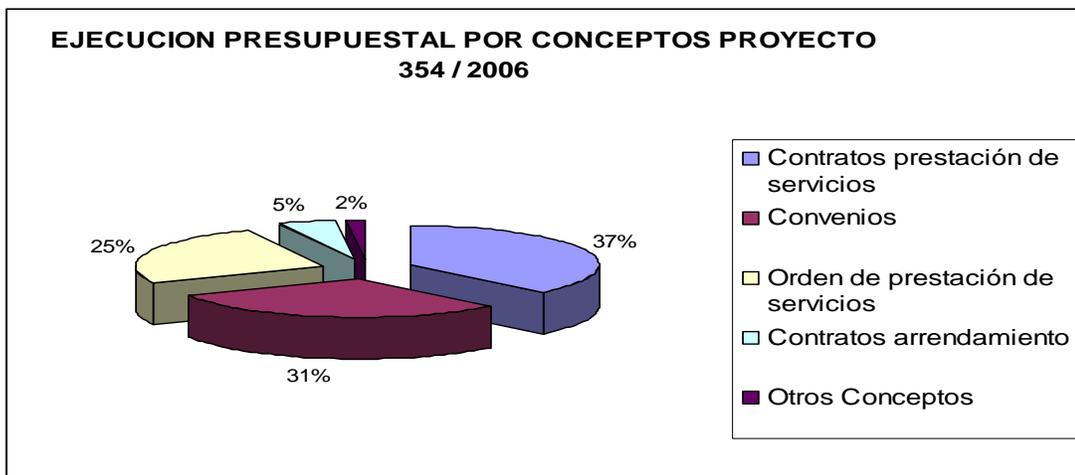
Millones de pesos

2006		
CONCEPTO	VALOR	%
Contratos prestación de servicios	256	37,56
Convenios	209	30,57
Orden de prestación de servicios	172	25,28
Contratos arrendamiento	32	4,80
Otros*	12	1,8

Fuente: Ejecución a nivel de certificado de disponibilidad y registro presupuestal Subsecretaría de planeación y gestión, Secretaría de Gobierno.

*Facturas, Adición contratos prestación servicios, Contratos obra pública, Contratos Consultoría

Gráfica no. 13



En relación con la contratación -siendo consistentes con lo reportado en los cuadros 19 y 20- la mayor ejecución presupuestal fue con destino a convenios relacionados con al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Fondo Sena Emprender-Fonade, U.T. Fundacional, cuyos objetos plantearon la preparación y capacitación de los reincorporados para adelantar proyectos productivos a ser presentados al Fondo Sena Emprender con el fin de obtener capital semilla. Con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se aunaron esfuerzos, recursos y experiencia, para apoyar la atención a niños y niñas menores de seis años, hijos de desmovilizados o reincorporados y para brindar atención psicosocial a la población desmovilizada, reincorporada y sus núcleos familiares, por valor de \$1.696 millones.

Cuadro No. 21
Convenios con cargo al proyecto 354

Millones de pesos

FECHA	COMPROMISO	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR
Sep-05	Convenio 44	Financiar proyectos de desarrollo	FONADE-FONDO EMPRENDER SENA	557
Nov-05	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	359
Dic-05	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	150
Ago-06	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	67
Sep-06	Convenio 41657	Convenio PNUD	Programa Naciones Unidas	142
Nov-05	C. COOP. 319	Proyectos de emprendimiento	U.T. Fundacional	140
Dic-05	C.C.I. 170	Apoyo a Niños Población desmovilizada	OIM	140
Dic-05	C.C.I. 170	Apoyo a Niños Población desmovilizada	OIM	140
TOTAL				1.696

Fuente: Dirección Financiera Secretaría de Gobierno Distrital. 2006.

Por otro lado, y según información obtenida en la dirección de planeación y sistemas de información de la Secretaría de Gobierno, al 20 de octubre de

2006 la situación del presupuesto asignado al proyecto 354 para 2006 “Programa de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá” se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro No. 22
Presupuesto asignado al proyecto 354 vigencia 2006

Millones de pesos

TIPO DE RECURSO	VALOR TOTAL	
RECURSOS DISTRITALES	1.000.000.000	
SUBVENCIÓN UNION EUROPEA	291	Estos recursos todavía no se han incorporado en el presupuesto del proyecto
CONTRAPARTIDA	50	Estos recursos todavía no se han autorizado en el presupuesto del proyecto
TOTAL RECURSOS PROYECTO SIN SUBVENCION UNIÓN EUROPEA	1.000 millones	
TOTAL RECURSOS PROYECTO CON SUBVENCION UNION EUROPEA	1.291 millones	

Fuente: Secretaría de Gobierno Distrital. Octubre 20 de 2006

El proyecto ‘Empresarios sin indiferencia’ -cuyo objetivo es potenciar las dinámicas económicas locales para la población excluida, mediante la tercerización de algunos procesos del sector empresarial privado con empresas asociativas conformadas por población desplazada, reincorporada, jóvenes en riesgo de violencia y vendedores informales- tuvo 1.050 beneficiarios de los cuales 673 son familias de desplazados, 200 reincorporados y 177 jóvenes en riesgo de violencia y delincuencia.

4. CONCLUSIONES

En el plan de desarrollo 2004 – 2008 'Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza' del Alcalde Luis Eduardo Garzón se propuso atender a la población desplazada por la violencia y a la población en proceso de reincorporación a la vida civil que actualmente residen en Bogotá complementando la ayuda que reciben por parte del gobierno nacional y los organismos de cooperación internacional. Esta es una situación implicó un proceso lento y complicado por las secuelas psicológicas y sociales sumadas a la inestabilidad económica por la que atraviesan estos grupos de personas. Esto es foco donde pueden surgir efectos sobre la seguridad, convivencia, inclusión social y los derechos humanos en las ciudades receptoras de esta población.

Es preocupante que la población desplazada y en proceso de reincorporación a la vida civil no sean beneficiados con los convenios suscritos con el FONADE, el PNUD, la OIM y la Unión Temporal Fundacional. De estos recursos -girados oportunamente por la Secretaría de Gobierno desde el 2005- la mayoría no han sido utilizados para financiar la capacitación laboral y los proyectos productivos para los que fueron destinados.

Llama la atención la flexibilidad de los supervisores de estos convenios a los que permiten hacer adhesiones, a pesar de no obtener oportunamente la información de la ejecución de los recursos, ni el estado de los proyectos en ejecución, ni los informes financieros y contables requeridos y estipulados en convenios anteriores. Mientras tanto, el nivel de ocupación de esta población es mínima y no tienen garantías en el acceso a las oportunidades laborales que le permita a estas familias el desarrollo de un vida digna.

Tal como están las cosas, en el sentido que los recursos asignados para la solución de estas problemáticas fueron destinados para asesorías, consultorías, contratos de prestación de servicios y otros -que si bien son necesarios para el desarrollo de los proyectos- no llega a los beneficiarios directos. Estos fueron afectados por el conflicto interno y necesitan soluciones urgentes porque, de lo contrario, son caldo de cultivo para que a corto plazo induzca a que la violencia política se transforme en violencia social.

Esta situación constituye un reto importante para la Administración Distrital teniendo en cuenta que estas poblaciones se están concentrando en las mismas localidades que pertenecen a estratos bajos donde la mayoría de su población está ubicada en niveles de pobreza e indigencia y vulnerabilidad, con carencias económicas y sociales. Ante la ausencia de oportunidades culturales, sociales y económicas, son fácilmente influenciadas por grupos armados ilegales o delincuenciales para retomar las actividades ilícitas a pero ya a nivel urbano.

BIBLIOGRAFÍA

ARANGUREN, Mauricio. 'Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos'. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá y otros autores. 'Desmovilización, un camino hacia la paz'. Editorial Filigrana. Bogotá, 2005.

Banco Mundial. The Role of the World Bank in Conflict and Development, Washington DC, 2004.

CODHES. Boletines 67 y 68 de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Bogotá, febrero y mayo de 2006.

CODHES.'Conflicto armado y crisis humanitaria sostenida en Colombia: desplazados en el limbo'. Bogotá, 2005.

Contraloría General de la República. Revista Economía Colombiana, edición 307: "El desplazamiento forzado y la política pública en Colombia". Imprenta Nacional. Bogotá, 2005.

CRUZ, José Miguel. "Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra", PNUD. San Salvador, 2005.

Defensoría del Pueblo. 'Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos'. Bogotá, Junio de 2003.

Defensoría del Pueblo. 'El desplazamiento Forzado en Colombia'. Imprenta Nacional. Bogotá, 2003.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Colección de estudios y políticas sociales. "El desplazamiento en Bogotá: una realidad que clama atención" Bogotá. Arfo editores e impresores Ltda., 2004.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES No. 3115 'Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado'. Bogotá, 2004.

Departamento Nacional de Planeación. Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley: Diagnóstico y retos para el futuro. Documento resumen. Bogotá, 2006.

Fundación Ideas para la Paz. "Reinserción sin reconciliación, Siguiendo el conflicto: Hechos y análisis de la semana". Número 22, julio 22 de 2005.

Fundación Ideas para la Paz, “Siguiendo el conflicto: Hechos y análisis de la semana” No. 38, Noviembre 18 de 2005. Bogotá.

Fundación Konrad Adenauer. “Reinserción, reconciliación y ciudades”. Unión Gráfica Ltda. Bogotá, 2006.

GARZÓN, Luís Eduardo. Por un compromiso social contra la pobreza, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogota. 2004.

GODNICK, William; Robert Muggah y Camilla Waszink. ‘Balas perdidas: El impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica’. Publicación conjunta proyecto Small Arms Survey/Internacional Action Network on Small Arms (IANSA). Suiza, junio 2003.

IBÁÑEZ, Ana María y QUERUBÍN, Pablo. ‘Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia’. Universidad de los Andes. Bogotá, 2003.

IBÁÑEZ, Ana Maria y VÉLEZ, Carlos Eduardo. ‘Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales’. Universidad de los Andes. Bogotá, 2003.

NEIRA VELEZ, Patricia. ‘Desplazamiento forzoso en Soacha ¿se recuperan los desplazados del choque inicial?’. Universidad de los Andes. Bogotá, 2004.

PINTO BORREGO, María Eugenia; VERGARA BALLÉN, Andrés y LAHUERTA PERCIPIANO, Yilberto. ‘Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: Mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual’. Archivos de Economía (DNP) Documento 211. Bogotá, 2002.

Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá 2004 -2008. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.

Procuraduría General de la Nación. Instituto de estudios del ministerio público: “Raíces sin tierra, atención e impacto del desplazamiento forzoso”. Bogotá, 1999.

Procuraduría General de la Nación. Proyecto “Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción”. Tomo II. Bogotá, 2006.

Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD).Comando General de las Fuerzas Militares – Ministerio de Defensa. Bogotá, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, 2003.

ROLDAN, Mary. ‘A sangre y fuego: La violencia en Antioquia, Colombia. 1946 – 1953’. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Fundación para la promoción de la ciencia y la tecnología. Colombia, 2003.

Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens. 'Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia'. El Áncora Editores. Bogotá, 1983.

Secretaría de Gobierno Distrital. 'Ciudadanos excombatientes: Un desafío de reconciliación e inclusión para Bogotá 2006'. Tárgum publicidad. Bogota, 2006.

Secretaría de Hacienda Distrital. Serie equidad y bienestar No. 7 'Vivienda y pobreza en Bogotá': Nuevos desarrollos en la política habitacional para la ciudad. Bogotá, 2004.

Serie políticas sociales No. 115. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2005.

Universidad Nacional. Centro de investigaciones y desarrollo. Contraloría General de la República. 'Bienestar: macroeconomía y pobreza.' Bogotá, 2004.

Universidad Nacional. 'Colombia un país por construir Problemas y retos presentes y futuros' Editorial Unibiblos. Bogotá, 2001.

Universidad Nacional. 'Desplazamiento forzado, dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo'. Unibiblos. Bogotá, 2004.

WIELANDT, Gonzalo. "Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica".