



EFECTOS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LAS COMUNIDADES DE LAS ZONAS DE RECEPCIÓN

ESTUDIO DE CASO EN BOGOTÁ, DC COLOMBIA, EN LAS LOCALIDADES DE SUBA Y CIUDAD BOLÍVAR

Comité Internacional de
la Cruz Roja en Colombia

Proyecto del Instituto Brookings–
London School of Economics
sobre el Desplazamiento Interno

Bogotá, octubre de 2011

BROOKINGS

EFFECTOS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LAS COMUNIDADES DE LAS ZONAS DE RECEPCIÓN

ESTUDIO DE CASO EN BOGOTÁ, DC COLOMBIA,
EN LAS LOCALIDADES DE SUBA
Y CIUDAD BOLÍVAR

ROBERTO CARLOS VIDAL LÓPEZ (COORDINADOR)

CLARA INÉS ATEHORTÚA ARREDONDO

JORGE SALCEDO

Publicado por:

PROYECTO DEL INSTITUTO BROOKINGS–LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO

Bogotá, octubre de 2011

Foto cubierta: UN photo/Gill Fickling.

Fotos contra tapa: derecha: UN photos/Mark Garten; izquierda: Gill Fickling.

Diseño gráfico: miki@ultradesigns.com

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE ACRÓNIMOS	IV
RESUMEN EJECUTIVO	1
Relaciones entre residentes y desplazados	1
Relaciones institucionales.....	2
Relaciones económicas	3
Recomendaciones	3
INTRODUCCIÓN.....	5
ESTUDIOS DE CASO EN LAS LOCALIDADES DE CIUDAD BOLÍVAR Y SUBA	7
Los casos y la estructura de la ciudad.....	7
Territorios y poblamiento.....	8
Relaciones entre las comunidades desplazadas y residentes	9
Relaciones institucionales.....	13
Relaciones económicas	17
CONCLUSIONES.....	21
Territorio y poblamiento.....	21
Relaciones institucionales.....	21
Relaciones económicas	22
RECOMENDACIONES	25
Respecto de los territorios urbanos	25
Respecto de las relaciones entre residentes y desplazados	26
Respecto de las relaciones institucionales	26
Respecto de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada	28
TRABAJOS CITADOS	30
ANEXO METODOLÓGICO.....	31

LISTA DE ACRÓNIMOS

BACRIM	Bandas criminales emergentes
CAVIF	Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intra-familiar
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DC	Distrito Capital
EPS	Entidad Prestadora de Servicios de Salud
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
JAL	Juntas Administradoras Locales
LSE	London School of Economics
ONG	Organización No Gubernamental
PIU	Plan Integrado Único
POS-S	Plan Obligatorio de Salud Subsidiado
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RUPD	Registro Único de Población
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIPOD	Servicio de Información de Población Desplazada
UAO	Unidad de Atención y Orientación Integral a la Población Desplazada
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal

RESUMEN EJECUTIVO

En el conflicto colombiano de larga duración ha existido una tendencia dominante de reasentamiento de población rural y de las regiones en las grandes ciudades y particularmente la capital. Las zonas periféricas y marginales de estos centros urbanos son el escenario donde los desplazados se reubican de manera permanente, compartiendo las condiciones de privación y las limitadas posibilidades del entorno con poblaciones que habitaban con anterioridad estas localidades.

El estudio se basó en grupos focales con poblaciones de desplazados y antiguos residentes en las localidades de Suba y Ciudad Bolívar en Bogotá, DC, caracterizadas por la alta recepción de población desplazada, así como en entrevistas con funcionarios del Estado y miembros de organizaciones que trabajan en la zona.

Las dos zonas estudiadas corresponden a la periferia de Bogotá y se consolidaron en los últimos 20 años a partir de procesos espontáneos de urbanización ilegal, por lo que tuvieron un lento acceso a los servicios públicos y no contaron con planeación urbanística.

La población de estas zonas es amplia migrantes de todo el país que han llegado a Bogotá empujados en buena parte por la violencia y en menor medida por la necesidad económica. En las localidades estudiadas se considera como residentes a las personas que se asentaron en el barrio hace más de 10 años mientras que se consideran desplazados internos las personas que se han asentado en la última década y que han estado cobijados por el sistema estatal de ayuda a la población desplazada por la violencia, establecido desde 1997 en la Ley 387.

Relaciones entre residentes y desplazados

Los desplazados y residentes comparten las condiciones de marginalidad de las localidades periféricas pero bajo condiciones diferentes. Los residentes tienen mayor acceso a la vivienda, al trabajo formal e informal y a las instituciones. Las familias desplazadas se encuentran en posiciones de inferioridad por su desconexión de las redes locales, su dependencia de las ayudas del Estado y las dificultades de acceso al mercado de trabajo tanto formal como informal.

En las zonas estudiadas las comunidades identifican a la población desplazada ya sea por su reciente llegada al barrio, por su origen regional o por el acceso que tienen a la ayuda estatal.

Las relaciones entre residentes y desplazados son complejas. Hay relaciones de solidaridad, especialmente al momento de la llegada de los desplazados cuando reciben el apoyo de amigos, familiares o de las redes de oriundos que les ayudan a instalarse, por un pe-

ríodo de tiempo limitado, de acuerdo con los recursos de cada familia.

Existen también relaciones de hostilidad. A los desplazados se les ve con temor por la persecución de la que son objeto y por sus condiciones tan precarias que hacen que los relacionen de manera general y abstracta con el aumento en la criminalidad. Las diferencias culturales, de origen regional y étnico, producen muchos conflictos entre las dos comunidades y se vuelven motivos de abierto racismo y discriminación que se manifiesta en la vida cotidiana, en los espacios de trabajo y particularmente al momento de condicionar el alquiler de vivienda.

La acción afirmativa del Estado para los desplazados muchas veces no es comprendida por la comunidad residente, lo que se convierte en hostilidad para con los desplazados y acusaciones abstractas sobre una supuesta incapacidad para aprovechar la ayuda, para organizarse o para superar la situación.

Relaciones institucionales

El sistema estatal de apoyo a los desplazados internos es fundamental para su subsistencia, a pesar de todas sus limitaciones y problemas. La totalidad de los desplazados consultados habían recibido algún tipo de ayuda. Sin embargo, también resultó bastante claro que las prestaciones estatales son ampliamente insuficientes y temporales, de manera que la larga duración de la situación de desplazamiento sólo se ve acompañada por prestaciones estatales en el corto plazo y a lo sumo en el mediano plazo.

La relación entre el sistema nacional de atención y las iniciativas de los gobiernos de la ciudad y de las localidades resulta de fundamental importancia para la atención a los desplazados. Encontramos el caso de la localidad de Suba que se basa más en la presencia del sistema nacional de atención a la población desplazada, mientras que en Ciudad Bolívar el sistema está complementado de mayor manera con iniciativas locales que han puesto el desplazamiento forzado en la agenda pública local.

Dentro de las actividades del Estado se destacan los esfuerzos por garantizar el acceso preferencial al sistema de seguridad social y a la educación básica y secundaria para los menores de edad. El acceso a estos servicios se facilita en la capital del país que se acerca al cubrimiento universal, particularmente en el servicio público de educación. Sin embargo la satisfacción de estos derechos no es completa, pues encontramos limitaciones grandes para la consecución de los medicamentos, en el caso de la salud, y problemas de acceso a cupos escolares para ciertas edades o en zonas donde los colegios están rodeados de problemas de seguridad.

La población desplazada tiene menor acceso a los mecanismos de representación democrática que los residentes, que cuentan con redes políticas en las localidades. Los desplazados se apoyan en sus propias organizaciones de población desplazada y en la influencia que han conseguido particularmente a través de la acción judicial y especialmente

la de la Corte Constitucional. Los grupos de desplazados afrodescendientes se reúnen en torno a organizaciones propias que realizan gestiones importantes a nivel local.

Entre las organizaciones sociales no gubernamentales que prestan ayuda a los desplazados se encontró que hay una presencia importante en las localidades. Particularmente destacada fue la presencia de la Iglesia Católica que lidera muchas actividades de apoyo y protección a la población desplazada desde sus parroquias.

Relaciones económicas

El principal problema de la estabilización de la población desplazada en entornos urbanos marginales es la consecución de fuentes permanentes de ingreso. El acceso al empleo formal es muy limitado, especialmente para la población desplazada. Acceden ocasionalmente y de manera temporal a empleos en la construcción o en el servicio doméstico. Debido a que los empleos formales y su inclusión en el sistema de seguridad social les hacen perder las prestaciones especiales del sistema de seguridad social de los desplazados, esto se convierte en un obstáculo práctico para la formalización.

Los desplazados y buena parte de la población residente, obtienen sus precarios ingresos de los empleos informales. El apoyo del Estado a la generación de ingresos conduce a la formación de pequeños negocios de empleo informal que, si bien ayudan a resolver el problema de ingresos en el corto plazo, resulta bastante débil en el mediano y largo plazo por las dificultades para la sostenibilidad de los proyectos.

La creciente demanda de vivienda en espacios urbanos limitados hace que sea muy difícil para la totalidad de la población acceder a la propiedad de viviendas cada vez más costosas. El proceso ha generado una demanda de vivienda de alquiler que se incrementa con la afluencia de los desplazados. Alrededor del alquiler de habitaciones y fracciones de las casas de los residentes, se forma un nudo de relaciones económicas con los desplazados que reciben auxilio de arrendamiento por parte del Estado de manera temporal e intermitente.

Los residentes que tienen la propiedad o la posesión de sus viviendas buscan ampliar el espacio construido para alquilarlo a los desplazados y con ello generar fuentes adicionales de ingreso. La inestabilidad de los ingresos de los desplazados y las diferencias culturales se convierten en motivos de conflictividad entre las partes.

Recomendaciones

Las recomendaciones, que comienzan en la página 25, se enfocan en los siguientes campos:

- Regularizar las localidades urbanas
- Generar oferta de viviendas de interés social para la población desplazada

- Apoyar las redes familiares y de oriundos
- Sensibilización a la comunidad de residentes
- Mantener y profundizar la acción afirmativa del Estado en favor de la población desplazada en los términos legales y constitucionales
- Revisar la orientación de las políticas de atención a los desplazados en el largo plazo
- Implementar la corresponsabilidad entre nación y municipios
- Capacitar de manera permanente a los funcionarios
- Fomentar y proteger la participación y representación políticas de la población desplazada
- Mantener la intervención de organismos internacionales y no gubernamentales a través de acciones que estimulen la integración de la población residente y la población desplazada
- Capacitarla población desplazada para el empleo en sectores formales
- Generar ingresos permanentes en el largo plazo para la población desplazada y vinculación a empleos en el sector formal de la economía.

INTRODUCCIÓN

El conflicto colombiano de larga duración ha venido acumulando desplazados internos por más de cuarenta años. Con pocos momentos de tregua parcial y desmovilización de algunos de los muchos actores armados, no han existido las condiciones para que el proceso de desplazamiento termine. Para 2011 los procesos de retorno están aplazados por la imposibilidad del Estado para garantizar condiciones de seguridad de manera permanente. Los desplazados internos se ven obligados a reubicarse en nuevos lugares dentro del territorio del Estado. Es por ello que el desplazamiento en Colombia es indefinido en el tiempo, con lo cual no ha habido reducción en las cantidades de personas desplazadas por vía de la finalización del desplazamiento.

Una de las más recientes caracterizaciones del desplazamiento en Colombia, realizada por la Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, entidad independiente constituida a instancias de la Corte Constitucional de Colombia, en informe de 2011, registró las siguientes tendencias (Garay, Barbieri, & Ramírez, 2011):

- El 62% de la población desplazada que está incluida en el registro oficial del Estado, es de origen rural y se ha establecido en entornos urbanos. Y más de un 8% ha sufrido más de un desplazamiento.
- El sistema de registro estatal (RUPD) recoge información desde 1997 hasta 2011. Observa la Comisión que en el período 1997 a 2002 se produjo el 41.9% del desplazamiento total en medio de la agudización del conflicto con las FARC y el fracaso de las negociaciones de paz. Entre 2003 y 20010 se produjo el 47.8% del desplazamiento total, durante el desarrollo de la política de seguridad y el proceso de desmovilización de una parte de los grupos paramilitares.
- Las causas principales de desplazamiento son en primer lugar las amenazas directas y en segundo término el asesinato de miembros de la familia, eventos que afectan al 60% de las familias de los desplazados.

En 2009, un informe del CICR (Carrillo, 2009), caracterizó la tendencia al desplazamiento desde las zonas rurales y los pequeños municipios hacia las ciudades. Señaló el informe:

El desplazamiento se produce inicialmente hacia los centros urbanos más cercanos, y posteriormente —aunque no en todos los casos— las familias siguen hacia ciudades intermedias o grandes, en primer lugar debido a la proximidad geográfica, a empatía cultural, a posible conocimiento del lugar, o a relaciones familiares y afectivas. Sin embargo, esta cercanía al sitio de expulsión hace que las condiciones de inseguridad persistan y, por lo tanto, las familias continúan hacia otra ciudad

que normalmente es de tamaño intermedio o grande, donde se considera que las oportunidades de empleo, de generación de ingresos y de mejor educación son mayores. En poblaciones pequeñas, la presencia del Estado y la oferta de servicios son limitadas, por lo cual las familias buscan ubicarse en ciudades con una mayor capacidad institucional para proveer ayudas y servicios. Estas razones, entre otras, llevarían a que la mayoría de la población se desplace hacia zonas urbanas. Algunos datos sobre la dinámica de expulsión y recepción en el país apoyan esta afirmación (pág. 3).

El presente informe recoge los resultados del trabajo de investigación sobre el impacto del asentamiento de desplazados internos en entornos urbanos marginales. El trabajo de campo fue realizado en Bogotá, DC, Colombia, en las localidades de Ciudad Bolívar y Suba, en el marco del proyecto de investigación del Proyecto Brookings-LSE sobre el Desplazamiento Interno y el CICR.

Se trata de un estudio exploratorio, sustentado en las percepciones que tienen las personas en situación de desplazamiento, las comunidades receptoras y autoridades locales. La elaboración del estudio se basó en métodos cualitativos, grupos focales y entrevistas, y secundariamente en la consulta de fuentes documentales. Los investigadores junto con el CICR en Bogotá y del Instituto Brookings precisaron los alcances del proyecto, diseñaron los instrumentos de recolección de información y acordaron los criterios de selección de las personas que participarían en los grupos focales de Suba y de Ciudad Bolívar. El CICR facilitó y coordinó el contacto con las comunidades.¹ El documento está estructurado en tres partes: la primera recoge los dos estudios de caso. La segunda parte presenta las conclusiones y en la tercera se formulan algunas recomendaciones.

Los investigadores esperan que el estudio que se presenta esté seguido por investigaciones adicionales en otros entornos urbanos de Colombia, representativos de la diversidad de condiciones de reasentamiento que están viviendo los desplazados internos en los entornos urbanos y de las complejas relaciones que establecen con las comunidades de recibo.

¹ Ver anexo con la descripción de los grupos focales y las entrevistas, así como los instrumentos de recolección de información.

ESTUDIOS DE CASO EN LAS LOCALIDADES DE CIUDAD BOLÍVAR Y SUBA

Los casos y la estructura de la ciudad

Bogotá, DC es la capital de Colombia y tiene una población proyectada para 2011 de 7.881.156 habitantes. Está gobernada por un Alcalde Mayor y un Consejo Municipal, ambos de elección popular. Bogotá integra una serie de municipios vecinos en un área que se denomina Distrito Capital que está organizada en 20 localidades. Las localidades son unidades territoriales gobernadas por un Alcalde Local designado por el alcalde mayor y tienen unos organismos de representación popular denominados Juntas Administradoras Locales (JAL). Cada una de las localidades, para efectos de la planeación y el gobierno territorial, se ha dividido en unidades de planeamiento zonal (UPZ).²

Para el presente estudio seleccionamos dos casos: el primero en la localidad de Ciudad Bolívar en el Sur de la ciudad, que es la que mayor cantidad de desplazados recibe en la ciudad. Dentro de la Localidad de ciudad Bolívar escogimos un conjunto de barrios que están ubicados en la UPZ Lucero Alto. El segundo caso se ubica en la localidad de Suba, al Norte de la ciudad. Dentro de Suba, seleccionamos la UPZ Tibabuyes.

Ambos son asentamientos en los márgenes de la ciudad, cuyo poblamiento originalmente irregular se remonta veinte años atrás con la afluencia de migrantes forzados y económicos de diversos lugares del país.

La localidad de Ciudad Bolívar es la que más desplazados ha recibido en Bogotá, DC y con ello se constituye en el principal lugar de recepción de desplazados en Colombia. La localidad de Suba ocupa el cuarto lugar en recepción de población desplazada.³

² “Son áreas urbanas más pequeñas que las localidades y más grandes que el barrio. La función de las UPZ es servir de unidades territoriales o sectores para planificar el desarrollo urbano en el nivel zonal” (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

³ Entre 1996 y 2010, corresponde a la información agregada por Acción Social (República de Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010).

Mapa Administrativo de Bogotá



Leyenda: Localidades de Bogotá, Colombia. 1 - Usaquén, 2 - Chapinero, 3 - Santa Fe, 4 - San Cristóbal, 5 - Usme, 6 - Tunjuelito, 7 - Bosa, 8 - Kennedy, 9 - Fontibón, 10 - Engativá, **11 - Suba**, 12 - Barrios Unidos, 13 - Teusaquillo, 14 - Los Mártires, 15 - Antonio Nariño, 16 - Puente Aranda, 17 - La Candelaria, 18 - Rafael Uribe, **19 - Ciudad Bolívar**, 20 - Sumapaz (Wolff, 2006).

Territorios y poblamiento

Las zonas de recepción urbana de desplazados internos se caracterizan, desde el punto de vista urbanístico, por altas concentración de asentamientos y densidad población, que en su mayoría son de origen informal e ilegal formadas en lo que se conoce como urbanización pirata (Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana CEACS, 2007). Los residentes antiguos se consideran poseedores de las viviendas en las que habitan, muchos de los cuales han accedido a la regularización de sus títulos de propiedad (Grupo focal de población residente de Ciudad Bolívar, 2011).

La permanente afluencia de nuevos desplazados ejerce una fuerte presión poblacional sobre estas zonas cuya expansión espacial ha llegado a su límite. En Suba las posibilidades de ampliación de los barrios populares están completamente limitadas por un cinturón de barrios de estratos altos, producción industrial y agrícola. En Ciudad Bolívar sucede algo similar con la disponibilidad de nuevo espacio, aunque sigue abierta la frontera de la zona rural que asciende hacia el páramo de Sumapaz. El fenómeno estructural es similar en el sentido en que los nuevos desplazados tienen acceso sumamente limitado a la adquisición de vivienda propia, lo que conduce a la densificación de las construcciones ya existentes, su crecimiento en altura y un sistema generalizado de alquiler en viviendas colectivas.

En términos generales, los pobladores residentes tienen mejor calidad de vida que las personas en situación de desplazamiento, debido a varios factores. La inmensa mayoría de la población receptora tanto en Suba como en Ciudad Bolívar es poseedora o propietaria de viviendas construidas sobre lotes cuyo dominio se encuentran legalmente habilitado o las construcciones se encuentran en proceso de ser reconocidas legalmente, no comparten la vivienda con otras familias y habitan en zonas relativamente seguras frente a riesgos de inundación o desalojo.

Al contrario, sólo una pequeña parte de los desplazados en ambas localidades manifestaron contar con vivienda propia, y sólo en el caso de Ciudad Bolívar algunos manifestaron haberse hecho a un lote que tienen construido con viviendas de materiales temporales de muy mala calidad, sin las condiciones mínimas de habitabilidad, en su mayoría ubicados en zonas de alto riesgo.

El proceso de asentamiento también ha sido diferente entre receptores y desplazados en ambas localidades. Los receptores lograron hacerse a un sitio o lugar de residencia como propietarios gracias a que en el momento en que llegaron al barrio existía una amplia disponibilidad de oferta ilegal de suelo urbano que funcionaba en torno a un mercado irregular de vivienda. Por su parte, la población desplazada en períodos más recientes encuentra una doble restricción al mercado ilegal del suelo: su agotamiento progresivo y un mayor control institucional del proceso. No obstante lo anterior, en la línea de frontera de la localidad de la zona urbana con la rural y en algunas zonas en alto riesgo existen franjas de territorio de ocupaciones ilegales, donde algunos pocos desplazados logran acceder al suelo urbano, pero son la minoría de casos.

Relaciones entre las comunidades desplazadas y residentes

Población desplazada y población residente

Más del 90% de las personas de las comunidades residentes manifestaron ser migrantes procedentes de las regiones del centro de Colombia, la mayoría por causa de la violencia y el conflicto armado, y la menor parte, por razones estrictamente económicas o familiares razón por la cual a los receptores también se les conoce como “desplazados históricos”⁴. Sin embargo nunca se identificaron como población desplazada, debido a que sólo hasta

⁴ En el grupo focal de población receptora de Ciudad Bolívar se encontraron los siguientes casos de migración forzada histórica por violencia política: Un adulto mayor que fue desplazado en 1959 por la violencia liberal-conservadora desde Villahermosa en el Tolima, que fue precisamente el departamento que más sufrió la época de la Violencia bipartidista en el país (Uribe, 1990). Una madre cabeza de hogar que se desplazó hace dos décadas debido a la desaparición forzosa de tres de sus hijos desde Florencia en el departamento del Caquetá, uno de los departamentos con mayor influencia de la guerrilla de las FARC-EP (Cubides, 1986) una familia que se desplazó hace 9 años desde el municipio de Nunchía (Casanare) debido a la amenaza proferida contra el padre cabeza de hogar por actores armados; otra persona que fue desplazada del departamento del Huila en la década de los 60 por la violencia tardía de los años 60 (Población residente, 2011).

1997 sobrevino la expedición del marco legal de protección específico para atender a la población desplazada.⁵

Los residentes son desplazados que llegaron al barrio entre 1959 y 1998 (Grupo focal de población desplazada de Ciudad Bolívar, 2011). La identidad de residente se configura a partir de la vinculación con el proceso de formación del barrio por parte de los habitantes actuales o de generaciones anteriores de sus familias. El proceso hace referencia a la capacidad de fundar el barrio y establecer sus hogares y además a la consolidación de los procesos políticos y de organización que les permitieron conseguir progresivamente los servicios básicos y el ser reconocidos institucionalmente (Grupo focal con población residente Suba, 2011).

La población desplazada manifestó haber sido expulsada entre el 2004 y el 2010, y a diferencia de los receptores, provienen de departamentos no solo de la región central del país (integrada por Cundinamarca, Boyacá, Huila, Tolima), sino también de la costa pacífica, la costa atlántica y Antioquia. Los desplazados asentados en la localidad visitada de Ciudad Bolívar, en su mayoría mestizos, provienen del Chocó (Murindó) y Tolima (Rioblanco y Ortega), de Boyacá (Labranzagrande) y otros municipios de Cundinamarca, o sean localidades más cerca de Bogotá. En Suba la composición es similar, con la diferencia que hay núcleos importantes de población afrodescendiente desplazada del Pacífico y población mestiza de la costa atlántica.

La comunidad de desplazados está integrada por núcleos familiares de padres jóvenes, con hijos de dos a tres años, con predominio madres cabeza de familia o mujeres solas, debido a que sus parejas formaron nuevos grupos familiares o fueron asesinados o desaparecidos, motivo por el cual tuvieron que salir de sus hogares (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

Las familias de las personas en situación de desplazamiento, de origen rural, suelen ser más amplias. No son la familia nuclear tradicional sino que en muchos casos están conformados por las abuelas que atienden los nietos. La mujeres tienen que ir con sus madres o padres adultos mayores, sobrinos en primera infancia, por mencionar algunas, lo que hace que en sitios donde los niños no son bien recibidos tengan problemas para encontrar viviendas para tomar en arriendo (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

La identidad de desplazado se configura por la llegada en los últimos años y especialmente por el acceso a los servicios especiales del Estado para la población desplazada. La región de donde provienen es utilizada por la población residente para inferir que se trata de personas desplazadas y suponer igualmente el actor armado que causó su desplazamiento, dependiendo si provienen de zonas de dominio paramilitar o de las guerrillas.

⁵ Solo será hasta 1997 con la expedición de la Ley 387 que el Estado asume su responsabilidad para con los derechos de la población desplazada por la violencia.

Por otra parte, las personas son identificadas como desplazados cuando realizan las gestiones institucionales para ejercer sus derechos. En uno de los grupos focales de personas desplazadas en Suba manifestaron que los identificaban cuando hacían gestiones en las Unidades de Atención y Orientación Integral a la Población Desplazada (UAO) y especialmente en los colegios, cuando los niños se incorporan mediante los procedimientos especiales establecidos para la población desplazada (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

Relaciones entre desplazados y residentes

Las comunidades residentes y desplazadas comparten la marginalidad de los barrios periféricos de la ciudad pero bajo condiciones materiales y simbólicas diferentes. Las relaciones entre residentes y desplazados tienen muchos matices.

Existen relaciones fuertes de solidaridad y ayuda entre ambas poblaciones. En muchos casos los residentes, familiares u oriundos de la región de origen los desplazados se convierten en la primera red de apoyo que los recibe cuando recién llegan, solidaridad que es limitada en el tiempo. En efecto, así lo reconoció uno de los residentes: “Acá le dimos posada a unos familiares que llegaron desplazados de mi tierra, del Tolima. Los ayudamos durante unos meses hasta que tocó decirles que buscaran otro sitio para vivir porque la situación ya no aguantaba” (Grupo focal de población residente de Ciudad Bolívar, 2011).

Existen también relaciones de abierta hostilidad entre residentes y desplazados. Unas de ellas basadas en prejuicios que no encuentran mucho sustento en la realidad pero que les atribuyen la responsabilidad por la inseguridad, como es el caso de los residentes de Suba. Según los participantes en el grupo focal de residentes, “El recién llegado crea una situación de inseguridad, porque el trae consigo ‘las malas compañías’ y se mantienen en la calle ‘por lo que el miedo es la llegada tarde.’” Si bien hace “más o menos doce años llegaba gente de un lado de otro y había una limpieza social; existe mucho temor ahora porque ha llegado mucha gente nueva, recién llegados que son los que tienen los problemas” (Grupo focal con población residente Suba, 2011).

En la localidad de Suba una persona en situación de desplazamiento cuenta la situación de desprotección en que se encuentra frente a amenazas que han proferido contra su vida que generan riesgo de re-desplazamientos, en este caso intra-urbano: “A mí me tienen amenazada hace varias semanas por medio de panfletos que dicen que no me puedo esconder en ningún lado, que me tienen ubicada. Ya he ido a la Policía y a la Fiscalía a poner el denuncia pero no han hecho nada...Siento temor por mi vida y ahora amenazaron también a mi hijo. No sé qué hacer” (Grupo focal población desplazada afrodescendiente Suba, 2011).

La hostilidad con los desplazados también se exacerba paradójicamente por la acción afirmativa del Estado. Los residentes no entienden el tratamiento especial del que son objeto los desplazados y manifiestan hostilidad frente a la atención que perciben como desigual

entre los pobres. De allí salen las acusaciones de falsos desplazados, malo trabajadores, no saben aprovechar las oportunidades, no trabajan etc.

Según un funcionario entrevistado, “La Unidad (UAO) a los vecinos les molesta muchísimo porque las personas que vienen hacen filas, y como son tantas se quedan afuera. La gente molesta por eso. El colegio protestó que porque esta situación crea mucha es inseguridad para los niños que estudian en el colegio” (Funcionario público UAO-Secretaría de Gobierno 1, 2011).

Racismo contra la población desplazada afrodescendiente

El conjunto de situaciones de choque o confrontación agudizan el racismo y el regionalismo tradicionales de la sociedad colombiana. Particularmente porque las antiguas migraciones y las nuevas se diferencian por el origen regional. De allí que se señale y se discrimine a los desplazados por negros o por costeños, ruidosos, de familias muy extensas. Existe un choque cultural.

“Aquí el referente se maneja en tema afro e indígena, afro tiene un proceso largo con problemas aparecen letreros que dicen ‘se arrienda apartamento pero no a negro’, ‘fuera negros hp’, esto llegó a incluirse en una publicación que hizo el anterior compañero que estaba en este cargo. La población receptora dice que los afros tienen problemas de convivencia: Música a todo volumen, juegos, le arrienda a uno y aparecen de 10, y sobre todo como vienen en una condición de vulnerabilidad alta no tienen capacidad para pagar e incumplen arriendos y otras obligaciones” (Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada Suba, 2011).

Si bien los funcionarios creen que el conflicto obedece claramente a racismo, más que a la situación de desplazamiento de la población, este elemento no debe darse por descartado porque parte de la población afro llega en razón del desplazamiento forzado a la ciudad y porque la población residente en Suba relaciona a las personas nuevas como población en situación de desplazamiento, como “el afro y el costeño” (Grupo focal con población residente Suba, 2011).

Otro de los motivos de choque entre estas comunidades es el de la situación de las familias con muchos niños o muchos miembros, que son discriminadas porque alquilan las habitaciones y habitan en ellas muchas personas, aumentando el consumo de los servicios públicos e incomodando la convivencia. Por ello se limita el arriendo a familias extensas que se tienen que fragmentar o se van moviendo hacia las residencias con peores condiciones de salubridad y existencia (Grupo focal con población residente Suba, 2011).

Relaciones de dependencia entre desplazados y residentes

Desplazados y residentes finalmente establecen relaciones de mutua dependencia. Los desplazados son parte importante de la demanda de arrendamientos y consumo de bienes y servicios en los barrios marginales.

A pesar de las diferencias que se tejen entre receptores y desplazados en los imaginarios, también se reconoce la existencia de espacios de integración, como los generados por las Iglesias, en este caso la Católica, tal como fue señalado por uno de los asistentes al grupo focal de residentes de Suba: “Desde el trabajo pastoral de la parroquia hacemos actividades en las que nos integramos receptores y desplazados” (Grupo focal de población residente de Ciudad Bolívar, 2011).

Relaciones institucionales

Atención nacional y a nivel local

La investigación mostró la importancia fundamental que tienen las relaciones entre el nivel nacional del Estado y el nivel municipal y local de la ciudad, en la satisfacción de derechos de los desplazados. La complementariedad de los programas es muy sensible a la relación nación-municipio, convirtiéndose en fórmula de éxito o fracaso.

Las localidades estudiadas nos permitieron observar diferencias en esa relación. En Ciudad Bolívar encontramos cierta disposición en la administración local para atender la población desplazada. En Suba en cambio, encontramos más resistencia a la atención a los desplazados.

Cabe destacar el caso de Ciudad Bolívar la recepción de los desplazados se ha incorporado a la agenda pública local mediante la destinación de recursos para el impulso a proyectos productivos. En esa misma dirección la Alcaldía Local se encuentra articulada a las acciones que en el territorio de Ciudad Bolívar desarrolla la Alcaldía Mayor de la ciudad, a través de la Unidad de Atención y Orientación Integral a la Población Desplazada (UAO) de esa localidad (Alcalde Local de Ciudad Bolívar, 2011).

Para el alcalde local la coordinación y articulación de la atención a la población desplazada desde la localidad ha avanzado de forma significativa: “El Comité Local de Atención a Desplazados ha avanzado en la articulación con el distrito y la nación. Próximamente se va a construir un plan de acción atendiendo la priorización que la población desplazada hace de los temas de vivienda como generación de ingresos. Queremos hacer una mesa sobre el tema de vivienda, para presentar un modelo en vivienda con un piloto que se puede hacer en Ciudad Bolívar, donde todos ponen” (Alcalde Local de Ciudad Bolívar, 2011).

Finalmente, los recientes avances en materia de descentralización político-administrativa del distrito se constituyen para el alcalde local en un marco de oportunidad para mejorar las acciones institucionales a favor de la población desplazada y receptora (Alcalde Local de Ciudad Bolívar, 2011).

Así mismo, la Alcaldía Local menciona que a los desplazados que llegan a esa localidad se les atiende también por medio de los programas generales para población vulnerable: “Los desplazados entran todos en los demás programas generales de la Alcaldía, no de forma explícita sino implícita, por ejemplo en los programas generales de ayuda al adulto mayor, al habitante de calle, a las madres cabeza de hogar, a los jóvenes en alto riesgo frente a la delincuencia. El distrito tiene una capacidad muy grande con oferta de servicios, gratuidad en la educación independientemente si es desplazado o no. Igual sucede con la salud, que se brinda de una manera gratuita” (Alcalde Local de Ciudad Bolívar, 2011).

Por otra parte, según los funcionarios entrevistados, Suba cuenta con varias organizaciones, entre estas están: “Suba cuenta con varias instituciones entre esas la UAO que recibe a población de Suba, Engativá, Barrios Unidos y Usaquén. La mayoría de instituciones cuenta con una red y todas están cercanas. Casi todas en el marco de la plaza” (Funcionario público Hospital Suba, 2011).

En la UAO están presentes “Secretaría de Gobierno, Personería, Acción Social, Bienestar Familiar, Familias en Acción que es un programa de la misma secretaría; viene el SENA cada ocho días, se hacen brigadas de salud con el hospital de Usaquén y consultorio jurídico de la Universidad Autónoma. La UAO está en la localidad de Suba hace cinco años siempre ha tenido la misma regularidad de las entidades y está también la Red Juntos (actualmente Red Unidos). Hay entidades que vienen, la Defensoría del Pueblo y el CAVIF pero este año no han venido. También funciona el Comité Local cuyos miembros vienen por obligación legal” (Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada Suba, 2011).

Entre los obstáculos identificados para dar una atención oportuna está la falta de funcionarios en relación con tanta población que llega para ser atendida a la localidad; el espacio es inadecuado, la infraestructura y el inmueble es de difícil acceso para las personas discapacitadas y han tenido problemas porque las personas hacen filas afuera y no se pueden dejar entrar. El sistema por el que se debe tener acceso a las bases de datos es lentísimo y la capacidad de los computadores es inadecuada (Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada Suba, 2011).

Acción afirmativa del Estado y sus efectos

La distinción entre población desplazada y aquella afectada por situación de indigencia y de pobreza tiene su fundamento en la especial vulnerabilidad de los migrantes forzados que se convierten en los más pobres entre los pobres, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia. Esta distinción ha sustentado la existencia de políticas que tratan de compensar las pérdidas materiales, morales, sociales, políticas de los desplazados mediante la creación de programas que implican la entrega de algunos productos de subsistencia, acceso preferencial a educación y salud, auxilios en dinero para obtener albergue, entre otros.

La Corte Constitucional en sus sentencias ha demostrado que a pesar de la existencia de los programas gubernamentales para la atención a la población desplazada, y de su progresivo mejoramiento en el cubrimiento de las necesidades de la población, no garantizan el goce efectivo de los derechos fundamentales. La sentencia T-025 de 2004 estuvo dirigida a aquellas personas que, habiendo sido atendidas por el sistema de atención a desplazados, se mantienen en un estado de insatisfacción de sus derechos. Es esta situación la que sustenta la permanencia en el tiempo del estado de cosas unconstitutional, a través de las sucesivas evaluaciones que han realizado el Ejecutivo y la Corte Constitucional, con amplia participación de los desplazados internos y sus organizaciones.

La investigación confirma las conclusiones del proceso de seguimiento que ha venido realizando la Corte Constitucional, en el sentido en que encontramos la presencia del sistema estatal de atención a la población desplazada, con unos efectos muy importantes sobre la población. Dentro de las actividades del Estado se destacan los esfuerzos por garantizar el acceso preferencial y expedito al sistema de seguridad social y a la educación básica y secundaria para los menores de edad. El acceso a estos servicios se facilita en la capital del país que se acerca al cubrimiento universal, particularmente en el servicio público de educación. Teniendo los mejores resultados en estos campos, la satisfacción de los derechos no es completa, pues encontramos limitaciones grandes para la consecución de los medicamentos, en el caso de la salud, y problemas de acceso a cupos escolares para ciertas edades o en zonas donde los colegios están rodeados de problemas de seguridad. Encontramos también que la población desplazada, con diferencias pero en ambas localidades, había recibido la atención de emergencia y auxilios para encontrar albergue mediante el arrendamiento de vivienda.

Todo esto lleva a que la población desplazada se encuentra en una encrucijada en la que por una parte están cubiertos por los programas estatales de atención especial por su condición de desplazados, los cuales los hace unos privilegiados dentro de los pobres. Pero también hace aparecer a los desplazados como privilegiados dentro de las personas en graves situaciones de necesidad, lo cual produce la hostilidad de aquellos que comparten similares condiciones de privación pero no cuentan con el acceso a esos programas.

Lo paradójico de esa situación “privilegiada” es que no alcanza a modificar sustancial y permanentemente las condiciones de insatisfacción de derechos, es decir, se mantiene el estado de cosas unconstitutional de violación masiva y permanente de derechos. Con lo cual parecen como privilegiados pero en la realidad se encuentran en situaciones de mucha más necesidad que la población residente al tiempo que aparecen como población atendida por el sistema estatal. Es esta la paradoja que recoge la sentencia.

En Suba aquello que diferencia la población desplazada y la población receptora es la oferta institucional. Afirma un funcionario entrevistado que la población residente en situación vulnerable se siente en desventaja con la población en situación de desplazamiento en cuanto a los subsidios y a las ayudas que les dan “Es que a los desplazados les dan

todo y hasta tendrán fincas y todo y por eso se hacen pasar por desplazados, en el diario vivir, deberían invertir plata en otra cosa" (Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada de Suba, 2011). Según el mismo funcionario, "Es muy difícil que la población entienda que es muy diferente la situación de quien sale dejándolo atrás, y lo perdió todo a aquellos que están en condición de vulnerabilidad por otras razones" (Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada de Suba, 2011).

La población receptora afirma que la prioridad es la población desplazada en programas tales como los educativos complementarios para los niños y los comedores comunitarios, donde afirman que se van a inscribir y que los funcionarios les da la información de que los programas que se atienden son sólo para la población en situación de desplazamiento o que tienen el 80% de los cupos, dejando sólo el 20% para ellos, donde la población en situación de desplazamiento no va y le quitan cupos a personas que si quieren participar que viven en el sector. En Batuta⁶ y otros programas se da la información que es solo de la población desplazada (Grupo focal con población residente de Suba, 2011).

Otros escenarios donde se presentan diferencias en cuanto a la oferta institucional es en "Familias en Acción" y en el comedor comunitarios que son lugares en que se presta servicios para la población vulnerable y para la población desplazada. La población residente dice que hay un mal uso de la oferta ya que afirman que están mucho tiempo en programas tales como los comedores comunitarios quitando espacio para personas que sí lo necesitan "es que hay gente que uno ve en el comedor por años. Para uno lo normal es que esté por seis meses y luego se salga. Es que por eso es que no consiguen trabajo, por quedarse con el comedor" (Grupo focal con población residente Suba, 2011).

Las personas desplazadas entrevistadas afirman que en el comedor y en familias en acción han escuchado: "A uno le mantienen diciendo que consiga trabajo para que deje la ayuda del comedor. Hay mucha gente que se queda sin conseguir trabajo para seguir viviendo del comedor" (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

Contrasta la idea prevalente entre receptores que ven a los desplazados como aventajados, con la percepción que estos últimos tienen frente a su propia situación, por ejemplo en el campo de la atención en salud, como lo manifestó un asistente al grupo focal de población desplazada de Suba: "Hay que reconocer que en salud se ha avanzado mucho, pero no es suficiente, hay medicinas y exámenes de alto costo que los manda el médico, pero no los cubre el plan. Ahí estamos mal..." (Grupo focal población desplazada afrodescendiente Suba, 2011).

Más allá de la competencia por la oferta institucional, queda la idea de que la superación de la pobreza es mucho más fácil para la población en situación de desplazamiento que para la población vulnerable. Con el grupo focal de población residente de Suba, los ha-

⁶ Batuta es un programa de alianzas de entidades públicas y empresas privadas a través del desarrollo musical mediante la práctica orquesta sinfónica con niños y jóvenes (Fundación Batuta, 2011).

bitantes contestan de manera unánime que las personas desplazadas están en mejores condiciones que las personas en situación vulnerable del sector o que ellos cuando llegaron a habitar este barrio (Grupo focal población desplazada afrodescendiente Suba, 2011). Los desplazados afirman que no cuentan con ayuda de la población residente porque mientras ellos no tienen ayudas efectivas del Estado para superar su situación, la población residente piensa que “A uno le dan ayuda allá y acá y que está viviendo de mentiras” (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

Como lo manifestó una madre cabeza de hogar afrocolombiana en situación de desplazamiento, la situación de ellos es de extrema precariedad: “Ahora no tengo con qué comer, lo que como me lo dan otras desplazadas que me apoyan. Porque no he pagado el arriendo el señor dueño de la casa donde está mi pieza cada rato me echa la policía para que me saque de la vivienda, además me demandó con la Alcaldía Local por incumplimiento en el pago. Ha llegado al extremo de amenazarme por no pagarle el arriendo, por lo que me ha cortado los servicios públicos, ahora mismo no tengo ni luz ni alcantarillado, y el señor dueño de la pieza no ha querido arreglar el techo, con este invierno tengo muchas goteras dentro de la habitación, lo que ha deteriorado la salud. Y es que Acción Social no desembolsa lo del arriendo a pesar que hace un año solicité la prórroga del arriendo” (Grupo focal población desplazada afrodescendiente Suba, 2011).

Se afirma además, por parte de los funcionarios que “La población citadina no quiere saber nada de la población desplazada sobre todo los empresarios, que no vinculan a la población en desplazamiento a la producción empresarial o no los emplean, por lo que es muy difícil mercadear y no permite la comercialización de los productos que ofrecen las personas en situación de desplazamiento” (Funcionario público UAO-Secretaría de Gobierno 1, 2011).

Participación política en organismos de representación

En términos generales, los residentes en Suba y Ciudad Bolívar registran niveles de participación política mayores que la población desplazada. Esta situación se expresa en una mayor representación de los residentes en las Juntas de Acción Comunal, en las organizaciones comunitarias, en las agrupaciones políticas y hasta en las iglesias, que les permiten influir en mayor grado en las instituciones y orientar los recursos locales hacia sus prioridades.

Contrario a lo que sucede con la población en situación de desplazamiento, la población afro está organizada y en Suba cuenta con una base organizacional fuerte. “Aquí hay una federación de afros con quince organizaciones participantes.” Si bien existe población afro en toda la localidad la mayoría está concentrada en dos UPZ la del Rincón y la de Tibabuyes (Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada Suba, 2011).

Existe una proliferación de organizaciones de población desplazada que presionan principalmente a las autoridades nacionales y distritales que tienen obligaciones definidas

en el régimen de protección a los desplazados, mientras que las alcaldías locales tienen obligaciones más generales. En este sentido, la presión de los desplazados con el apoyo del judicial y particularmente de la Corte Constitucional se ha traducido en una mayor visibilidad de las necesidades de los desplazados en las agendas locales de desarrollo, y en la destinación de recursos de las localidades para atenderlos.⁷

Ayuda de la comunidad internacional y las iglesias

En cuanto a la participación de la sociedad civil y las organizaciones internacionales encontramos que cumplen un papel fundamental y complementario de la presencia obligatoria del Estado en las localidades. En el caso de la localidad de Suba es particularmente destacada la función que cumple la Iglesia Católica en la atención a población desplazada y en la articulación de estos con los residentes.

Relaciones económicas

El problema del empleo

En el campo socio-económico, el problema central es la posibilidad de generación de ingresos permanentes para la población desplazada. En las dos localidades los desplazados reconocieron haber accedido a los programas de asistencia estatal en los que han distribuido dinero o de bienes que conforman un capital semilla de pequeños negocios, basados en el emprendimiento comercial de los desplazados mismos.

Es una actividad del Estado importante pero insuficiente. En medio de condiciones de indigencia o extrema pobreza, cualquier eventualidad por sencilla que sea, como un problema de salud o el pago de arrendamientos atrasados, constituyen una razón suficiente para disponer del capital semilla. Como dicha prestación se hace una sola vez, quedan sin la posibilidad de generar ingreso y sin la legitimación para solicitar ayuda al sistema estatal.

Acceso a empleos formales de los desplazados

En el campo del acceso al empleo se percibe que los residentes tienen mayores opciones de vincularse al mercado formal del trabajo dado el mayor tiempo que llevan en la ciudad que les ha permitido mejorar sus niveles de escolaridad y construir redes de información. La construcción y el trabajo doméstico son las fuentes principales de empleo temporal para residentes y desplazados en las dos localidades.

En los grupos focales no se registraron casos de vinculación a mercados laborales formales de parte de esta población como producto de la intervención del sistema de atención a desplazados. A esta situación pudo haber contribuido el hecho que según las percepciones de algunas personas, los trabajos a los que tienen acceso son de corta duración,

⁷ Las dificultades para comprometer efectivamente a los municipios a la política de atención a la población desplazada han sido ampliamente documentadas por la Corte Constitucional en su Auto 314 de 2009 de seguimiento a la Sentencia de Tutela 025 de 2004.

en los que evitan emplearse porque los afilian al sistema de seguridad social formal con lo cual automáticamente los desvinculan de los servicios de salud y de atención a los que tienen derecho como desplazados.

Desplazados y la economía informal

Encontramos que la autogeneración de ingreso en contextos de extrema privación de derechos tiene muchas limitaciones. Los programas están diseñados para que los desplazados obtengan ingresos en los sectores informales, de donde abundan en los barrios visitados los pequeños comercios de alimentos o bienes de consumo que se disputan entre sí una clientela también empobrecida, en el espacio público.

Tanto en Suba como en Ciudad Bolívar los receptores y desplazados derivan sus ingresos principalmente del sector informal de la economía, aunque su inserción en este campo es diferente. Mientras que algunos residentes cuentan con negocios de su propiedad establecidos en locales propios o alquilados, la población desplazada se disputa el comercio informal en los espacios públicos.

Los desplazados también admiten la existencia de esta disputa por lo cual no ponen sus ventas ambulantes en el barrio, para no tener problemas con residentes que tienen ventas ambulantes en condiciones similares. Algunos han tenido enfrentamientos con comerciantes formales para que muevan sus puestos del frente de los negocios (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

Los grupos focales dejaron ver los problemas de sostenibilidad de los proyectos económicos de los desplazados. Las entidades estatales responsables registran el cumplimiento de su obligación mediante el otorgamiento de los proyectos productivos, independientemente de si son o no sostenibles.

Mercado de arrendamiento como vínculo económico entre desplazados y residentes

Para la Alcaldía Local, la vivienda es el tema donde mayor conflictividad entre la institucionalidad local y la recepción de población desplazada: “El impacto de la población desplazada es grande. Por ejemplo en el tema de vivienda, muchas invasiones las hacen la población desplazada, se tienen que hacer desalojos, se buscan alternativas de solución pero la verdad no hay la capacidad de oferta en el tema de vivienda, en los otros servicios no hay mayor conflictividad... El tema de vivienda es un desastre a nivel nacional y distrital tanto para desplazados como para receptores. A pesar de esto hay que reconocer el liderazgo del distrito a nivel nacional frente a la política de vivienda para desplazados, pero como ésta depende de la política nacional para ser viable, sigue siendo en todo caso insuficiente y muy precaria” (Alcalde Local de Ciudad Bolívar, 2011).

Una parte importante de los residentes han logrado tener una vivienda propia en el paso de condiciones jurídicas irregulares hacia la lenta legalización de sus propiedades inmuebles. La consolidación de la propiedad ha venido acompañada de un proceso progresivo de ampliación en altura mediante la construcción de nuevas plantas habitacionales en las terrazas y el reforzamiento estructural de las viviendas. Gracias a la ampliación de las viviendas, algunos residentes cuentan con la posibilidad de generar rentas mediante el arrendamiento de habitaciones o apartamentos incluyendo a la población desplazada, o ubicar un negocio en sus viviendas.

Los desplazados que participaron en los grupos focales manifestaron haber recibido los auxilios estatales de arrendamiento, de manera temporal, sujeto a prórrogas muy espaciadas y dependientes de la disponibilidad de recursos del sistema. La manera intermitente como han sido distribuidos los auxilios, enfrenta a los desplazados con largos e indefinidos períodos de espera en los que no les es posible pagar los alquileres, con lo cual se convierten en arrendatarios indeseables que se ven expuestos a los conflictos y a sucesivos eventos de desalojo que los lleva a vivir en condiciones cada vez más precarias. Nuevamente se encuentra presencia estatal pero satisfacción insuficiente o intermitente de los derechos.

A pesar de la intermitencia de los auxilios, se consolidó un mercado de vivienda tomada en alquiler que creó relaciones de dependencia económica de la población residente respecto a la población desplazada que llegó a los barrios. Todo ello en un contexto de escasez generalizada de vivienda popular en la ciudad de Bogotá, donde está altamente restringida la construcción de viviendas nuevas por la disponibilidad de espacio.

En la búsqueda de casa, las personas en situación de desplazamiento sienten un tratamiento diferencial frente al resto de la población para acceder a la vivienda. Les preguntan directamente si son desplazados o no para arrendarles. Lo segundo son las trabas y los documentos que les piden para poder arrendar y la tercera el miedo que tienen de atraerse con los arriendos porque saben que al otro día los echan. Ante la pregunta de qué les genera miedo esta es la constante respuesta: “el miedo es cada mes que voy a pagar el arriendo o cada que me toca ir a buscar casa” (Grupo focal de población desplazada Suba, 2011).

CONCLUSIONES

El escenario principal de las situaciones de desplazamiento prolongado indefinidamente en el tiempo es el de los barrios periféricos y más empobrecidos de los grandes centros urbanos en Colombia, principalmente los de la capital, Bogotá, DC.

De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional colombiana según el cual el desplazamiento interno termina cuando se garantiza el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, el país enfrenta una situación de desplazamiento de largo plazo. Esto debido a la permanencia del conflicto armado y a la incapacidad del Estado para garantizar la estabilización definitiva de los desplazados bajo las condiciones de dignidad a la que tienen derecho.

Territorio y poblamiento

Las relaciones entre residentes y desplazados son complejas y llenas de matices. Van desde la solidaridad más grande entre redes de amigos, familiares y oriundos al momento de la llegada de nuevos desplazados, hasta agudos enfrentamientos en torno al uso del espacio público para la economía informal o el arrendamiento de viviendas.

La situación de marginalidad de residentes y desplazados agudiza la conflictividad y con ello las tendencias a la discriminación étnica y regional presentes en toda la sociedad colombiana.

Los desplazados necesitan tratamiento diferencial y respuesta particular del Estado. Sin embargo, la acción afirmativa del Estado para los desplazados debe complementarse con prestaciones para el conjunto de la población con necesidades insatisfechas. Es el caso de la educación donde es posible entender para los residentes que se facilite el acceso a los desplazados pero sobre la base de atención generalizada con cubrimiento cercano a la universalidad para residentes y desplazados.

Cosa distinta es la situación de vivienda o de proyectos productivos donde la ayuda es exclusivamente para desplazados en medio de una población que comparte similares necesidades. Donde la acción afirmativa del Estado hace diferencias entre poblaciones con necesidades materiales similares, lo que logra es crear hostilidad entre las poblaciones y dificultar la integración.

Relaciones institucionales

Si bien es muy importante la acción afirmativa del Estado para la población desplazada, también es cierto que en el largo plazo se convierte en un motivo de segregación entre poblaciones residentes y desplazadas que comparten situaciones similares de marginalidad.

En el caso de Bogotá, con un escenario de ampliación universal de la cobertura de servicios básicos y de cubrimiento de las necesidades de alimentación infantil, se observa que la integración entre las comunidades puede ser mayor. Cuando unos y otros acceden a sistemas de apoyo estatal, se facilita de manera importante la convivencia entre ambas poblaciones.

El Estado atiende en el corto y el mediano plazo mientras el desplazamiento tiene una duración de largo plazo. Esta contradicción ha sido registrada y documentada por la Corte Constitucional. Es en las zonas de reasentamiento urbano como las estudiadas en Suba y Ciudad Bolívar, donde aparecen de forma más notoria sus efectos.

En los campos como la salud y educación, en los que los desplazados son incorporados de forma permanente a los sistemas de salud, hay mayor conformidad de las personas consultadas, aunque registran algunos problemas. En cambio en los campos donde las prestaciones del Estado son de corto o mediano plazo, los desplazados tienen muchos problemas que se convierten en motivos de conflictividad entre poblaciones residentes y desplazadas: el acceso a la generación de ingresos, tanto en el sector formal como el informal y el acceso a la vivienda, ya sea propia o en alquiler.

Relaciones económicas

Uno de los problemas centrales de las zonas de asentamiento de desplazados en entornos urbanos es la generación de ingresos permanentes, lo cual afecta a toda la población de las localidades pero con mayor rigor a la población desplazada.

Las fórmulas de apoyo a la autogeneración de empleo informal de los desplazados resuelven parcialmente el problema de ingresos en el corto plazo pero no tienen sostenibilidad ni en el mediano ni en el largo plazo. Estas fórmulas parciales no impiden que el sistema estatal de atención a los desplazados se desentienda del problema central de la generación de ingresos aduciendo que ya se hizo la prestación de capital semilla a los desplazados.

El acceso al empleo formal está bastante limitado a todos los habitantes de las localidades marginales a lo que se suma que muchas veces son discriminados por los empleadores debido a la localidad donde habitan. Los desplazados tienen mayores problemas por su falta de conexiones y de preparación para empleos urbanos así como el desinterés de los sectores productivos para ofrecerles oportunidades de empleo.

Hay disputas serias por el asentamiento de negocios informales en el espacio público entre residentes y desplazados, que llevan frecuentemente a enfrentamientos violentos. Encontramos que por esta razón muchos desplazados optan por instalar sus pequeños negocios en barrios diferentes de la ciudad para evitar la confrontación asumiendo mayores costos de desplazamiento.

El acceso a la educación primaria y secundaria deja grandes carencias de formación para el empleo formal entre la población desplazada. Entre los grupos focales manifestaron la demanda por educación superior o técnica que facilite la posterior inserción en ambientes laborales.

RECOMENDACIONES

Respecto de los territorios urbanos

Regularización de las localidades urbanas

1. Acelerar los procesos de regularización tanto de los títulos de los inmuebles como de la planeación urbanística de las áreas públicas. La urbanización irregular deja barrios con muchas carencias de servicios públicos y de espacio público.
2. Ampliar el cubrimiento de los servicios públicos y en la adquisición de terrenos para hacer espacios públicos que faciliten la integración y la utilización de servicios culturales, recreativos e incluso la disponibilidad de espacios para los negocios de emprendimiento de residentes y desplazados.

Generar oferta de viviendas de interés social para la población desplazada

1. Estimular la construcción y oferta de soluciones de vivienda de interés social digna para residentes y desplazados ya sea disponiendo nuevos espacios o a través de la densificación programada y no sólo espontánea de los sitios ya habitados.
2. Generar una mayor oferta de suelo urbanizable en los lotes dispersos vacíos que aún quedan disponibles para la construcción de vivienda de interés social en la que puedan aplicarse de forma efectiva los subsidios nacionales y distritales de vivienda, otorgados específicamente para la población en situación de desplazamiento. La ausencia de oferta de vivienda es la principal causa percibida para que los pocos desplazados que cuentan con la suerte de acceder a ambos subsidios no puedan aplicarlos ni adquirir vivienda.
3. Incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los Planes Parciales y en las licencias de urbanismo, la obligación de los desarrolladores de vivienda de incluir cuotas mínimas de suelo para producir vivienda para población en situación de desplazamiento.
4. Complementar la generación de oferta de vivienda nueva con la promoción de construcción en altura en las terrazas de las viviendas que ya han sido normalizadas, que son propiedad de los residentes.
5. Implementar mecanismos de vigilancia desde el Estado a la forma en que se establecen los inquilinatos y los subarriendos de la vivienda.
6. Fomentar las veedurías ciudadanas conformadas por ambas poblaciones, para el mantenimiento de la vivienda digna, los buenos usos del suelo y el aprendizaje sobre mecanismos para la protección y defensa de la vida y la vivienda digna.

7. Garantizar la permanencia de subsidios en dinero por parte del Estado para el pago de arriendos en las viviendas colectivas. Cualquier interrupción en ese flujo de recursos inmediatamente pone a los desplazados en situación de extrema vulnerabilidad frente a sus arrendadores con quienes entran en conflicto que lleva al desalojo con la intervención de las autoridades o al uso de violencia privada.

Respecto de las relaciones entre residentes y desplazados

Apoyar las redes familiares y de oriundos

1. Construir proyectos de apoyo y orientación a las familias y redes de oriundos que son la primera ayuda a la población desplazada. No deben subestimarse estas redes que constituyen las primeras organizaciones sociales que dan cuenta de la protección de los desplazados.
2. Reconocer y potenciar las redes familiares y de oriundos en su capacidad para representar los intereses de los desplazados y para vincular los problemas de las zonas de origen con las zonas de reasentamiento.

Sensibilizar a la comunidad

1. Desarrollar campañas de educación con la comunidad de residentes para entender la situación de necesidad de la población en situación de desplazamiento.
2. Contribuir a la preparación de la población desplazada sobre las condiciones de convivencia en nuevos entornos culturales urbanos que faciliten su integración con las comunidades de residentes.

Respecto de las relaciones institucionales

Mantener y profundizar la acción afirmativa del Estado en favor de la población desplazada en los términos legales y constitucionales

1. Mantener y fortalecer las acciones afirmativas a favor de la población desplazada dada su especial vulnerabilidad, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia.
2. El Estado colombiano debe garantizar la satisfacción efectiva y permanente de los derechos de los desplazados por oposición a la forma parcial y temporal en que se están satisfaciendo en el presente.
3. Fortalecer la integralidad en la política pública de atención a la población desplazada, para evitar la dispersión de programas y el impacto reducido en la satisfacción de derechos.

Revisar la orientación de las políticas de atención a los desplazados en el largo plazo

1. Expandir la prestación de los servicios y la satisfacción de los derechos garantizados a los desplazados, a la población en condiciones extrema pobreza. No es justificable moral ni jurídicamente que personas con el mismo grado de vulnerabilidad y necesidad reciban un tratamiento diferencial. Esta expansión de los servicios sociales del Estado permitirá la integración de las comunidades desplazada y residente, servirá como mecanismo de protección de los derechos para la propia población desplazada, disminuirá la presión de los “falsos desplazados” sobre el sistema y consolidará situaciones de convivencia.
2. Adoptar políticas estructuradas a favor de la población desplazada afrodescendiente teniendo en cuenta los elevados grados de discriminación sociocultural percibida entre esta última por parte de los receptores.

Implementar la corresponsabilidad entre nación y municipios

1. Implementar los mecanismos de corresponsabilidad entre la Nación y los entes territoriales ordenados por Corte Constitucional.
2. Verificar mediante indicadores de seguimiento y evaluación el avance de la política de protección a los desplazados en los niveles municipales y locales.
3. Teniendo en cuenta que son las localidades que más población desplazada recibe dentro de la ciudad debe orientarse por el distrito una mayor disposición de acciones y presupuestal para la atención de la población desplazada.
4. Avanzar en la concertación entre la nación y los municipios para la prestación de servicios a la población desplazada. A pesar de que existen los Comités de Atención a Desplazados, estos pueden recibir atención por parte de las autoridades locales, o no ser tenidos en cuenta en manera alguna mientras se mantiene su funcionamiento formal.

Capacitar de manera permanente a los funcionarios

1. Capacitar a las autoridades y líderes contra cualquier tipo de discriminación de la población desplazada, particularmente contra la divulgación de rumores infundados sobre falsos desplazados o que no existe colaboración de la población para el desarrollo de proyectos y programas.
2. Capacitar los funcionarios sobre la forma en que se está implementando la política, principales obstáculos, dificultades y avances en cada una de las localidades.
3. Fomentar y proteger la participación política de la población desplazada y fomentar las organizaciones de población desplazada y su capacidad de interlocución con las autoridades con los comités locales de atención a la población desplazada y de su integración en los PIU.

4. Garantizar, apoyar y estimular la participación de los desplazados en las instancias públicas de decisión. En las negociaciones entre nación y municipios frecuentemente salen perdiendo los desplazados, que tienen problemas de organización, que desconfían de la visibilidad pública, que frecuentemente siguen perseguidos y están sub-representados.

Mantener la intervención de organismos internacionales y no gubernamentales a través de acciones que estimulen la integración de la población residente y la población desplazada

1. Las organizaciones internacionales y no gubernamentales deben intervenir en la atención a la población desplazada estimulando el cumplimiento pleno de las obligaciones estatales y no en sustitución de estas.
2. Adoptar criterios de asistencia que permitan la integración entre población residente y población desplazada, equilibrando la atención diferencial que presta el Estado de acuerdo con sus obligaciones legales.
3. Concertar la intervención con las autoridades estatales y en cuidarse estrictamente de fomentar la ocupación ilegal de territorios o la habitación de zonas de riesgo.
4. Realizar las intervenciones de forma concertada de manera que se priorice la atención, no se dupliquen esfuerzos o generen conflictos entre las poblaciones como un esfuerzo adicional a los lineamientos fijados por el Estado en materia de cooperación internacional.

Respecto de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada

Capacitar la población desplazada para el empleo en sectores formales

1. Ampliar los programas de capacitación técnica y profesional para la población desplazada que les permita tener acceso a empleos en el sector formal de la economía.
2. Fomentar los proyectos de acceso a la educación y alfabetización de las mujeres desplazadas.

Generar ingresos permanentes en el largo plazo para la población desplazada y vinculación a empleos en el sector formal de la economía

1. Desarrollar programas de incorporación de la población desplazada a empleos formales. Los planes estatales para la autogestión y el emprendimiento en sectores tan deprimidos producen mayor marginalización de la población en el largo plazo.

2. Mantener los servicios sociales especiales para la población desplazada cuando estos consiguen la vinculación a un empleo formal por un lapso no menor a seis meses que indiquen la estabilidad del empleo y su capacidad de vinculación permanente a los sistemas ordinarios de seguridad social. La desvinculación automática que se aplica actualmente desestimula a los desplazados para obtener empleo formal.
3. Vincular a las empresas, además de las ya vinculadas en el sector de la construcción, en la generación de empleos con vocación de permanencia mayor a seis meses.

TRABAJOS CITADOS

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2010). *Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado. Dinámica de Desplazamiento Forzado (Junio de 2010)*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Alcalde Local de Ciudad Bolívar. (29 de Abril de 2011). Entrevista. (J. Salcedo, Entrevistador)

Alcaldía Mayor de Bogotá, DC (2009). www.gobiernodebogota.gov.co. Recuperado el 04 de Abril 2011, de <http://www.gobiernobogota.gov.co/gobierno-local/localidades/129-localidad-de-ciudad-bolivar>

Carrillo, Á. (2009). El desplazamiento interno en Colombia: consecuencias humanitarias, económicas y soicales en contextos urbanos y desafíos actuales. *International Review of the Red Cross*, 875.

Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana CEACS. (2007). www.ceacsc.gov.co. Recuperado el 02 de Marzo de 2011, de http://www.ceacsc.gov.co/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=51&Itemid=197

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (2011). *¿Consolidando qué?* Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES.

Cubides, J. M. (1986). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.

Director Jurídico de la Alcaldía de Ciudad Bolívar. (29 de Abril de 2011). Entrevista. (J. Salcedo, Entrevistador)

Fisas, V. (26 de Febrero de 2011). <http://escolapau.uab.ca>. Recuperado el 20 de Abril de 2011, de [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=255%3Aalerta&catid=61%3Aalerta&Itemid=89&lang=es](http://escolapau.uab.ca: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=255%3Aalerta&catid=61%3Aalerta&Itemid=89&lang=es)

Funcionario público de la Secretaría Distrital de Gobierno. (29 de Abril de 2011). Entrevista. (J. Salcedo, Entrevistador)

Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada Suba. (Abril de 2011). (C. Atehortua, J. Salcedo, & R. Vidal, Entrevistadores)

Funcionario público Hospital Suba. (Abril de 2011). (C. Atehortua, J. Salcedo, & L. Vidal, Entrevistadores)

Funcionario público UAO-Secretaría de Gobierno 1. (Abril de 2011). (C. Atehortua, J. Salcedo, & R. Vidal, Entrevistadores)

Garay, L., Barbieri, F., & Ramírez, C. (2011). *The humanitarian tragedy of forced displacement in Colombia*. 2011: Comisión Nacional de Seguimiento.

Grupo focal con población residente Suba. (Abril de 2011). (C. Atehortua, J. Salcedo, & R. Vidal, Entrevistadores)

Grupo focal de población desplazada de Ciudad Bolívar. (Abril de 2011). grupo focal Ciudad Bolívar. (C. Atehortua, J. Salcedo, & R. Vidal, Entrevistadores)

Grupo focal de población desplazada Suba. (Abril de 2011). (C. Atehortua, J. Salcedo, & R. Vidal, Entrevistadores)

Grupo focal de población residente de Ciudad Bolívar. (Abril de 2011). Grupo Focal de residentes de Ciudad Bolívar. (C. Atehortua, J. Salcedo, & R. Vidal, Entrevistadores)

Grupo focal población desplazada afrodescendiente Suba. (26 de Marzo de 2011). (R. Vidal, & J. Salcedo, Entrevistadores)

Líder desplazado Ciudad Bolívar. (Marzo de 2011). (J. Salcedo, Entrevistador)

Secretaría Distrital de Planeación. (2009). www.sdp.gov.co. Recuperado el 1 de Marzo de 2011, de http://www.sdp.gov.co/resources/19ciudad_bolivar.pdf

Uribe, M. V. (1990). *Matar, rematar y contramatar*. Bogotá D.C: CINEP.

Veeduría Distrital de Bogotá . (2009). www.veeduria.gov.co. Recuperado el 04 de Abril de 2011, de <http://www.veeduriadistrital.gov.co/es/grupo/g289/ATT1279744934-1.pdf>

Wolff, Louise (2006) Mapa Administrativa de Bogotá (http://en.wikipedia.org/wiki/File:Mapa_administrativa_Bogota.png).

ANEXO METODOLÓGICO

En la localidad de Suba se llevaron a cabo los siguientes grupos focales:

- Con población afrodescendiente en situación de desplazamiento, asentada en Suba (7 personas: 5 mujeres y 2 hombres) proveniente en su mayoría del pacífico colombiano de los departamentos del Chocó y Cauca, y en menor medida de la costa atlántica, llegó a la ciudad entre cinco y dos años atrás (marzo 26).
- Con población desplazada mestiza asentada en Suba (6 personas: 4 mujeres y 2 hombres) que proviene de diferentes partes del país y que habita en el sector en un período que va de los tres a los cinco años, vive de los trabajos informales y ocasionales y dos de ellos tienen un proyecto productivo comunitario (marzo 26).
- Con población desplazada mestiza asentada en Suba (15 personas: 10 mujeres y 5 hombres) (marzo 26).
- Con población residente mestiza, (8 personas: 6 mujeres y 2 hombres) que vive desde hace 5 y 10 años en el sector y está vinculado con proyectos de liderazgo y colaboración en el barrio. Si bien tienen historias de violencia en su familia no se consideran desplazados forzados, sino que relacionan su llegada al barrio con la búsqueda de nuevas oportunidades, bien por voluntad propia de trasladarse allí o por decisión de quienes gobernaban sus grupos familiares (marzo 26).

Se realizaron las siguientes entrevistas:

- A un miembro de una ONG de desarrollo con presencia en Suba y trabajo con población desplazada y receptora en esa localidad (marzo 26).
- Cinco entrevistas a profundidad con funcionarios que atienden la localidad de Suba y las personas de otras localidades que deben atender desde allí. Todos tienen experiencia como funcionarios públicos en la atención de población en situación de desplazamiento o de vulnerabilidad. La antigüedad en sus actuales cargos varía de seis meses a tres años, no obstante todos manifiestan tener mínimo dos años de experiencia en la función pública (marzo-abril de 2011).

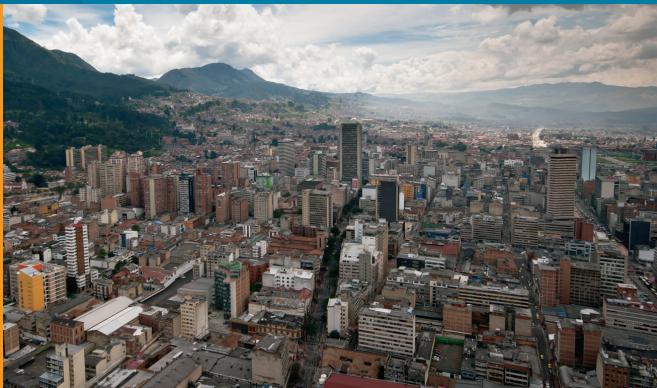
En la localidad de Ciudad Bolívar se desarrollaron los siguientes grupos focales:

- Población desplazada mestiza asentada en el Barrio El Paraíso, (7 personas: 5 mujeres y 2 hombres) que salió de sus pueblos de origen en un período que va desde dos hasta siete años. Estas mujeres dependen económicamente de su esposo o de sus hijos (marzo 27).
- Población residente del Barrio El Paraíso (10 personas: 6 mujeres y 4 hombres). Con población que tiene entre quince y cuarenta años de permanencia en el barrio. Al igual que en el grupo focal de residentes de Suba, si bien existen historias ligadas

a la violencia, dicen que su vinculación a los barrios fue voluntaria. Todos tenían experiencia en el trabajo comunitario, especialmente a través de la junta de acción comunal (marzo 27).

Se llevaron a cabo las siguientes entrevistas:

- Alcalde Local de Ciudad Bolívar (marzo 29).
- Director Jurídico de la Alcaldía de Ciudad Bolívar encargado de control de las ocupaciones urbanas de la localidad (marzo 29).
- Personero Local de Ciudad Bolívar (marzo 29).
- Líder de población en situación de desplazamiento de Ciudad Bolívar del Barrio El Paraíso (abril 3).
- Funcionario de la Secretaría de Gobierno del Distrito, entidad encargada de coordinar el Sistema Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada (abril 4).



Proyecto del Instituto Brookings–
London School of Economics sobre
el Desplazamiento Interno

1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
USA
Tel: +1 (202) 797-2477
Fax: +1 (202) 797-2970
Email: idp@brookings.edu
Web: www.brookings.edu/idp