



PANEL: Políticas públicas, Conflicto y Postconflicto. Intervenciones gubernamentales y transformación del sistema político.

PONENCIA: Política pública de atención a la población desplazada. El caso de la ciudad de Medellín

NOMBRE: Edwin Andrés Mosquera Sánchez
eamosqueras@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia
Sede Medellín

ÁREA TEMÁTICA: Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

CONTENIDO

1. Introducción
2. Palabras claves
3. Marco conceptual y teórico
4. Contexto histórico
5. Diagnostico
6. Desarrollo e implementación
7. Análisis y propuestas
8. Pregunta de investigación
9. Enfoque
10. Mirada al Post conflicto

1. INTRODUCCION

Junto con el transcurrir de la historia del país, los problemas han aumentado en gran medida en todos los sectores: sociales, políticos y económicos de la población, dentro de éstos, existen infinidad de falencias por superar, como la violencia, el narcotráfico, la corrupción política, entre otras.

Conjugando muchos de los problemas que atañen a la sociedad colombiana, se encuentra el enigma del desplazamiento, el cual ha pasado a cobrar mayor importancia dentro de las problemáticas vigentes en el país debido a las consecuencias que genera a toda la población colombiana, pues, constituye una de las violaciones más graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y aunque anteriormente fue poco tratado por parte del gobierno, hoy en día se constituye como un gran dilema que en parte se deriva de las malas decisiones tomadas por los gobernantes de nuestro país, ya que, desde una perspectiva analítica del origen de los problemas de la nación, todo lo que está afectando a la población del siglo XXI, tiene su origen en el surgimiento del conflicto armado interno que ha tergiversado el camino de nuestra república tras años.

En nuestra jurisdicción especialmente, el desplazamiento ha sido un problema que se ha presentado por oleadas de acuerdo con la evolución geográfica y social del conflicto. Es así, como desde mediados de los años ochenta del siglo XX, el desplazamiento cobró en el país un dinamismo sin precedentes, ligado a una intensificación de las confrontaciones armadas, a la narcotización de los diversos actores armados y al surgimiento del paramilitarismo.

El desplazamiento forzado de población es, en Colombia, un fenómeno histórico y estructural que se presenta no solo como un “daño colateral” del conflicto armado interno, sino, principalmente y cada vez más, como una estrategia de guerra de los actores armados del conflicto, llámense guerrilla, paramilitares, narcotraficantes, delincuentes comunes o fuerza pública. Estrategia a la que se acude con el objetivo de consolidar un dominio territorial, ampliar el poder político de una facción en particular o, simplemente para despojar a los campesinos de sus tierras con el fin de adelantar proyectos agropecuarios, bien sea para producir productos de uso lícito, como el petróleo y el aceite de palma, o ilícito, como la cocaína y la heroína.

Por el trasfondo que trae consigo el asunto del desplazamiento en el país, éste ha dejado de ser un tema que interese a gobiernos municipales, corregimientos o a departamentos, sino que ha pasado a ser un problema que abandona la localidad para pasar a el ámbito nacional, éste, a causa de las secuelas sociales, económicas y políticas que revelan la incapacidad gubernamental para englobar toda la territorialidad nacional, puesto que, según el documento Conpes 2804 de 1995 el gobierno da la importancia debida al desplazamiento forzado, agudizado a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, hasta 1995. Antes

este era un fenómeno ignorado, en consecuencia no se contaba con estrategias concretas del estado para contrarrestarlo. Es a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997 que Colombia cuenta con un instrumento legislativo para atender a las personas y hogares obligados a desplazarse dentro de los límites del país por causa de la confrontación armada.

En el país, la ciudad de Medellín es la segunda ciudad más poblada, durante muchos años fue conocida como la ciudad industrial. “A partir de la década de los ochenta, producto de la influencia del narcotráfico y el conflicto armado, la ciudad viene sufriendo una serie de vicisitudes marcadas por la violencia, que han dejado, como resultado, secuelas dolorosas a nivel humano, fragmentación social y deterioro económico de la población, en los últimos años, la ciudad se ha visto atravesada por rigores del conflicto armado y a los fenómenos generados por el desplazamiento, en especial el intraurbano, lo que genera un ambiente de ciudad signado por la inseguridad y la incertidumbre, y coloca a un gran número de pobladores en condiciones de alto riesgo y vulnerabilidad cuando buscan ejercer sus derechos.”¹⁵

Las personas en condición de desplazamiento forzado por la violencia que arriban a la ciudad, no son ajenas a las situaciones de pobreza estructural y coyuntural. Llegan a una urbe que continúa sufriendo profundas desigualdades sociales y que tiene pobres históricos en condiciones similares a las de los desplazados. Estos últimos, además de su población, cargan usualmente con la pérdida de algún miembro de la familia y de sus propiedades, y sobrellevan las consecuencias físicas y emocionales producto del desplazamiento.

2. PALABRAS CLAVES:

Desplazamiento, políticas públicas, conflicto armado, territorio, gobierno.

Territorio: Es un área definida que se encuentra en posesión legal de un individuo, organización, institución, Estado o país.

Conflicto armado: Hace referencia a todos aquellos enfrentamientos en los que están involucradas las armas y su uso. Los conflictos armados son un fenómeno histórico que existe desde el comienzo de la historia y pueden darse entre distintos pueblos así como también entre el mismo pueblo, es decir, a nivel interno.

¹⁵ Ghiso Cotos, Alfredo. “En la búsqueda del restablecimiento de derechos: organización de población desplazada en las ciudades de Bogotá y Medellín” pág. 43. Funlam, Medellín; FUM, Bogotá

Gobierno: Esta palabra, hace alusión a la conducción política de un determinado estado o a quien ejerce la misma, que puede tratarse de un presidente, un primer ministro.

Desplazamiento: La palabra desplazamiento se emplea para dar cuenta del traslado de alguien o algo, de un lugar a otro, del cambio de posición experimentado por una persona, que la lleva a ocupar una y luego otra como resultado de ese desplazamiento justamente. Asimismo, viajar de un lado a otro del planeta se lo designa como desplazamiento.¹⁶

Políticas públicas: son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994).¹⁷

3. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

El Desplazamiento Forzado por conflictos armados se ha desarrollado en el ámbito internacional desde los tratados y convenios de Derechos Humanos y DIH. No obstante, las especificaciones y distinciones sobre el DF interno son recientes. Desde 1945, tras el fin de la II Guerra Mundial, se pueden observar distintos instrumentos obligantes y orientadores para las naciones, a saber, los principios, acuerdos y protocolos internacionales, cuya pretensión es la prelación de la dignidad humana, es decir, el respeto a la persona en contextos de conflicto armado.

A nivel nacional sólo hasta el año 1997 con la Ley 387 se expide el marco normativo nacional para el reconocimiento y atención de esta problemática; hoy en día hay teóricos que critican esta ley porque afirman que solo brinda un alivio para las víctimas y no tiene un actuar radical en cuanto a una debida solución de los problemas de los desplazados. De otro lado, también se construyen los documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997 sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. De igual forma, los pronunciamientos de la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004, con la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) y sus autos de seguimiento, han implicado la construcción de políticas públicas de atención a la población desplazada (PD). En ellos la Corte realiza el análisis de la problemática, la evaluación de las políticas existentes e imparte órdenes claras para la implementación de programas e indicadores por parte de los órganos competentes, entre los cuales se destacan los autos de atención diferencial por

¹⁶ Tomado el 24-11-2014. Sitio web. Desde Definición ABC:

<http://www.definicionabc.com/general/desplazamiento.php#ixzz3K0oJzGdY>

¹⁷ Vargas, Carlos. *La definición de la política*. Sitio web

http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.

género, edad, etnia y discapacidad. De igual forma, el Auto 008 de 2009 confirma el ECI, ordenando reformular entre otros

Componentes, el de la Política de Atención Humanitaria.

Teniendo en cuenta que la problemática del desplazamiento se encuentra estrechamente relacionada con el conflicto armado interno y los derechos humanos de la población, se debe considerar al Gobierno Nacional como principal responsable de la política pública de atención a la PD (población desplazada), pues, de no ser por el mal accionar de éste, la situación actual de nuestra nación no sería la misma.

La Corte Constitucional estableció los criterios mínimos a implementar para garantizar a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado alcanzar su estabilización socio económica y restituir los derechos que le fueron vulnerados. El Estado tiene la obligación de prevenir y mitigar los efectos del desplazamiento y garantizar los derechos a:

1. Subsistencia mínima,
2. Alimentación,
3. Reunificación familiar,
4. Educación,
5. Identidad,
6. Salud,
7. Vivienda,
8. Tierras,
9. Generación de ingresos,
10. Vida,
11. Integridad,
12. Libertad y seguridad personal,
13. Verdad justicia y reparación,
14. Participación,

15. Retorno o reubicación.

Es responsabilidad del Estado la formulación de políticas y la adopción de medidas para que el desplazamiento forzado se prevenga, así como brindar atención, protección consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia

18

4. CONTEXTO HISTÓRICO

Las guerras civiles del siglo XIX tenían un fuerte componente de expropiación del contrario y apropiación de mano de obra, mediante el reclutamiento forzado de los peones y aparceros de las haciendas y la apropiación de todos los bienes del adversario (peones y tierras) por el ganador.

Ya en los años cincuenta, con "La Violencia", los campesinos fueron expulsados de las mejores tierras y valles del país y empujados, bien hacia las ciudades, bien hacia la frontera agrícola y las zonas de colonización, sobre todo en el sur y en las selvas amazónicas.

En cuanto a la marcha a las ciudades, también fue entonces cuando se produjo la transformación de Colombia de sociedad rural en urbana, un cambio demográfico que se produjo a un ritmo mucho mayor que en otras sociedades, principalmente entre los años cincuenta y los setenta. Bogotá pasó de 715.220 habitantes en 1951 a 1,6 millones en 1964, según los datos oficiales. Actualmente el 73% de la población es urbana, pero hasta la década de los cuarenta la proporción era la contraria; es decir que, en cinco décadas, la relación demográfica dio un vuelco total. Este proceso no iba acompañado de una industrialización que pudiera justificar esa marcha a los centros urbanos, por lo que puede deducirse que estos cambios demográficos se forzaban mediante la violencia y tenían un propósito político.

Lo que ocurre ahora sólo se diferencia, por tanto, del proceso histórico, en que la magnitud del fenómeno es mayor, se ha ampliado el número de regiones y actores implicados y, por tanto, quedan menos espacios y los circuitos de salida se cierran, debido también a la expansión de la geografía del conflicto. Además las fronteras entre los grupos armados son más móviles, pueden golpear en zonas lejanas de sus teóricas bases y las zonas pueden pasar del control de un actor a otro: las comunidades no tienen ninguna garantía de estar a salvo del terror, porque cuando la zona cambie de manos, serán acusados de haber apoyado al bando que la deja.

Por eso, en muchos casos, la única opción de huida son los barrios de invasión de las ciudades, que garantizan el anonimato y una cierta seguridad (o al menos así lo creen las personas que llegan a ellos). En este marco el desplazado queda asimilado la pobreza urbana

¹⁸ Art. 3 Ley 387 de 1997

y pasa de ser un desplazado rural a ser un pobre más, lo que contribuye a invisibilizar el fenómeno y a que no se planteen o salgan a la luz sus causas reales.¹⁹

En Medellín, históricamente el desplazamiento forzado intraurbano ha estado marcado por tres picos de alta relevancia en tanto implican un comportamiento tendiente al incremento de este fenómeno. **El primer periodo de mayor intensidad se presenta en los años del 2001 al 2002.** El segundo pico se da durante el año 2005. Para este año la ciudad pasó de 605 personas desplazadas intraurbanas registradas durante el 2004 a 3.075 en el 2005, hubo entonces un precipitado incremento del 408%. Este incremento en 2005 estuvo rodeado por los efectos de la desmovilización de los Jefes paramilitares que ejercieron el control armado en la ciudad, lo cual exacerbó los ánimos de quienes pretendieron abrirse en plena competencia por el control de los recursos. Seguidamente se presentó un descenso en el 2006, año en el que se registraron 535 personas desplazadas en el sector intraurbano

El tercer periodo de alta relevancia es el 2009, rodeado este por la extradición de los jefes paramilitares, se desató la avanzada de grupos armados al servicio del narcotráfico del país a la ciudad y la contienda entre facciones y disidencias internas persistentes en la lucha por el posicionamiento en diversos puntos estratégicos de esta y otras actividades económicas legales e ilegales; y puso en evidencia el reacomodamiento de intereses y estructuras, escenificada en el escalonamiento de la violencia sostenida.²⁰

5. DIAGNOSTICO

A mediados de 1997 el Gobierno de Colombia solicitó al ACNUR prestar su asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada, para ello era preciso que se estableciera una oficina en el país.

A pesar de las diversas acciones emprendidas por parte del Gobierno Nacional y los entes territoriales, en Colombia se sigue presentando un incremento en el número de personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado interno, al tiempo que no se ha logrado aún el restablecimiento de los derechos de personas que hace más de una década se encuentran en esta situación.

¹⁹ Fajardo, Darío. "*Bases para una política de asentamientos humanos, prevención de los desplazamientos forzados y acceso a la tierra para los desplazados*", Informe final de consultoría para la Unidad Técnica Conjunta (ACNUR-RSS), Bogotá, 15 de noviembre de 2000.

²⁰ Secretaria de bienestar social gerencia para la coordinación y atención a la población desplazada. Unidad de análisis y evaluación a política pública. Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín, Julio del 2010. Tomado del Sitio web <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/7087/6498>

Actualmente, el Gobierno viene realizando reformulaciones de la Política Pública (PP) para dar respuesta a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. “Colombia es uno de los países del mundo con el mayor número de desplazados internos en el mundo, hasta mayo de 2011 el Gobierno de Colombia ha registrado a más de 3,7 millones de desplazados internos en el país. ONG como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas.

En Medellín, las personas que sufren desplazamiento intraurbano, llegan sin nada a la ciudad capital. Y en general, los ciudadanos de todo el país que caen en situación de desplazamiento lo pierden todo, abandonan sus hogares, bienes y medios de vida y están en constante peligro, ya sea de ser objeto de represalias o que un nuevo brote de violencia haga necesario desplazarse nuevamente”

El gobierno acepta públicamente que el número total de desplazados es aproximadamente 2,000.000 de personas, es decir 400,000 familias. Adicionalmente, el Informe de Desarrollo Humano 2003 plantea la necesidad de estimar cuántas de las personas que han sido desplazadas requieren realmente de atención del Estado, adoptando el supuesto de que, pasado algún tiempo dichas personas retornan a su sitio de origen o van encontrando por sí mismas, o con ayuda de redes sociales de apoyo, la manera de estabilizarse e integrarse al medio económico y social. A pesar de las cifras anteriores, distintos informes hechos por diferentes organismos muestran cifras incorrectas, es decir, no tienen gran coherencia entre la cantidad que afirma una entidad y otra, por ello, en la actualidad no se puede denotar una cantidad exacta sobre toda la población desplazada en Antioquia y el país. Así, establece como criterio que la población objetivo de la política pública sería conformada por las personas que hayan sido registradas en el SUR los últimos tres años, descontando las que han retornado, con base en lo cual la cifra estimada sería de aproximadamente 850,000 personas –aproximadamente 170,000 familias- (PNUD, 2003). En relación con lo anterior y según Edgar Forero, en el tema de la magnitud del desplazamiento en términos de la política pública, el punto clave es cuántas personas desplazadas requieren atención del Estado. Esta decisión pasa por una definición de principios respecto de su alcance:

- ¿es suficiente con satisfacer las necesidades materiales y lograr la estabilización de la población desplazada –enfoque de asistencia social-, o deben también ser reparados los derechos violados y resarcidos los perjuicios –enfoque de derechos-?

- ¿es aceptable apelar a una solución diferida que permita satisfacer en primera instancia la estabilización socioeconómica de la población desplazada, y tratar por separado o diferir en el tiempo las acciones afirmativas concretas para la satisfacción del derecho a la verdad, la justicia y la reparación?

En el caso de adoptar el enfoque de asistencia social a la población desplazada, dirigido exclusivamente a lograr su estabilización socioeconómica mediante la provisión de bienes y servicios, sería evidentemente legítimo focalizar las acciones sobre aquel segmento de la población desplazada que no haya logrado aún estabilizarse, descartando al resto. Así, el número de familias objeto de la política podría ascender a unas 170,000 de acuerdo con los estimativos del IDH del Informe de Desarrollo 2003 del PNUD.

En el caso de adoptar el enfoque integral de derechos que supone, además de responder a las necesidades básicas de la población desplazada, hacer efectivo el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, se podría considerar que la violación de derechos causada por el delito de desplazamiento y, por tanto, la deuda del Estado y de la sociedad con las víctimas no prescribe con el tiempo. Así, existirían en Colombia aproximadamente 582,970 familias según CODHES, o 229,679 según la RSS, que deberían ser objetivo de la política pública integral de atención al desplazamiento forzado (Forero, 2003).

Visto de cualquier forma y cualquiera que sea el estimativo acordado, el tema es crítico y la magnitud del problema muy grande. Desde la perspectiva de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, lo que importa al final es que a una gran cantidad de ciudadanos se les están vulnerando sus derechos, y que estos tienen que ser reparados tanto por los agresores como por el Estado –que es el primer responsable de protegerlos y garantizarlos-. Así la política pública de atención a la población desplazada no podría desconocer que el eje fundamental de la respuesta tendría que ser el procurar que a las personas desplazadas se les permita un acceso efectivo a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales; en este enfoque la población desplazada se diferenciaría de la pobre porque, aunque pudieran estar en las mismas condiciones económicas, la primera ha sido víctima de un daño producido por una falla en el deber de protección del Estado, lo que debería generar una reparación de los derechos vulnerados.

En este sentido, la mayor parte de entidades y de los actores humanitarios involucrados (la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, ONG's, ACNUR), consideran que el tema de las cifras debería enmarcarse en un enfoque de derechos, y que no se debería tratar de supeditar el dimensionar del problema a la factibilidad fiscal de atenderlo, sino adoptar la decisión política de asignar los recursos necesarios para atenderlo de acuerdo con la gravedad

del mismo, dándole prioridad por encima del gasto público social, como también lo ha reconocido la Corte Constitucional. Esto implicaría adecuar las instituciones y los recursos a la magnitud del problema, y no al revés.²¹

6. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MEDELLÍN

Medellín, es una ciudad que está al frente en este desafío, implementando una compleja política pública, transformando las lógicas de atención a esta población donde existen vacíos, y estimulando la transformación en otras regiones del país. La Alcaldía de Medellín, a través de su Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, en particular, y a través de sus diferentes dependencias, en general, ha adoptado una atención a la población desplazada con enfoque de derechos y diferencial siguiendo unas líneas estratégicas: Prevención, Protección, AHE, Participación, Restablecimiento (Retornos y Reubicaciones, Vivienda, Generación de Ingresos, Seguridad Alimentaria, Salud, Atención Psicosocial, Educación, Cultura, Recreación) y Reparación. Líneas planificadas participativamente en el Plan Integral Único -PIU- de Atención a la Población Desplazada, plan que se convierte en el horizonte para cada una de las entidades que en Medellín atienden a esta población.

Este trabajo se ve también reflejado en el aumento de los presupuestos y recursos en general para la atención a esta población, en el fortalecimiento de su institucionalidad, en el análisis y evaluación de la misma política, y en una coordinación interinstitucional fuerte y especializada en el tema.

Medellín es el primer y único municipio de Colombia que a la fecha cuenta con una Política Pública Municipal para la “Prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado”, que fue aprobada mediante el Acuerdo Municipal 049 de 2007, y que es implementada a través de un Plan Integral Único de Atención a la Población

²¹ Aguilar Gutiérrez, Marco; Angélica Lucía. *Teórico y Aspectos Generales Relativos al Fenómeno de Desplazamiento Interno Forzoso*.

Desplazada -PIU-, cuya construcción se hizo de manera concertada durante el año 2009, y plantea un largo plazo entre el 2010 y el 2017.

El lineamiento estratégico fundamentado en la política pública, en el PIU Municipal y en el Plan de desarrollo, procura mediante acciones concretas dar respuesta a la interpretación que sobre el problema de DFI hace la Administración municipal; tales como:

- Adecuación institucional para atender el DFI: conformación de la Mesas de Prevención y Protección coordinada por Secretaría de Gobierno; interlocución ante el nivel nacional para la incorporación del tema en la agenda nacional; atención inmediata para las necesidades básicas de las personas desplazadas intraurbanas; apoyo para el agotamiento de la vía gubernativa; Apoyo logístico a la Policía Metropolitana para lograr una mayor capacidad de respuesta; Fortalecimiento a la Unidad BACRIM de la Fiscalía, con dotación logística.
- Prevención: diseño e implementación de un Sistema de Alertas tempranas Municipales para la prevención del DFI³²; Proyecto Medellín más Segura, para la territorialización de la seguridad en la ciudad de Medellín, que a través de alianzas sociales y propiciando la integración, convergencia y articulación mediante sinergias entre ciudadanos, empresa privada, organismos de seguridad y justicia y la administración municipal; Programa Fuerza Joven, que con sus tres componentes: Delinquir no paga, jóvenes el alto riesgo y penados y pos penados, busca prevenir la vinculación de jóvenes cercanos a organizaciones delincuenciales como combos, y bandas, y grupos armados al margen de la ley; por medio de actividades de formación, capacitación, labor social – comunitaria, e integración social y económica; Realización de jornadas de sensibilización y de desarme, a través de la Unidad de Convivencia en su programa Plan Desarme; Participación en el convenio interadministrativo celebrado con Metro seguridad, para el apoyo logístico a organismos de seguridad, en el cual se brinda protección temporal a testigos e informantes tendientes a la vinculación en el programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía (solo a solicitud de las autoridades competentes, establecidas taxativamente en el protocolo).
- Protección y Atención: diseño de rutas y protocolos para la atención del desplazado; acompañamiento a las personas en riesgo de ser víctimas de desplazamiento forzado, gestionando con la Policía las medidas necesarias para su protección; asesoría integral y acompañamiento a víctimas del conflicto armado, desplazadas y en riesgo de desplazarse, realizando las acciones pertinentes ante las autoridades competentes, a través de la Oficina de Asesoría en DDHH y Apoyo Jurídico; Atención integral a

víctimas del conflicto armado, donde se incluyen asesorías jurídicas y psicológicas, a través del programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado.²²

En cuanto a lo concerniente al diseño institucional dentro de la ciudad de Medellín, se puede ver que:

a) la política pública local comprendió y adoptó un llamado de atención hecho por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004, esta, en tal Sentencia, estableció claramente que uno de los grandes obstáculos, que a la postre se configuraba en causa de la persistencia del estado de cosas inconstitucional, era las deficiencias institucionales. Por tal razón la política local ordenó la creación de una entidad especializada que se encargara de liderar lo concerniente a la implementación de la política en cuestión. Esta orden dio pie para que en abril de 2009 se creara la Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada, hoy Unidad de Atención a Población Desplazada, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, y eje estratégico institucional en la implementación de tal política.

b) La política pública también comprendió que un diseño sin una planificación que lo haga realidad no tendría resultados, por tal razón ordenó la formulación de un Plan Integral Único, siguiendo los lineamientos nacionales y constitucionales. No obstante, la política estableció que tal Plan, debido a la magnitud del problema en la ciudad, debía contener un carácter estratégico con una duración de 8 años. Esta política pública ordenó la actualización del PIU cada año.

c) Comité Local para la Atención Integral a la Población Desplazada -CLAIPD-. Si bien el CLAIPD obedece a lógicas institucionales no propias de la localidad, su funcionamiento si ha sido un reto territorial. Se cree en este espacio como el rector para la coordinación. Por tal razón se le da un puesto de privilegio al interior del diseño institucional. Desde hace dos años el CLAIPD sesiona mensualmente y con trabajo previo sobre los temas y/o derechos que en el serán tratados, así como el posterior seguimiento a las decisiones tomadas.

De otro lado, algo que no es tenido en cuenta por las instituciones, es que por lo general, los desplazados que llegan a la ciudad de Medellín, atraviesan situaciones degradantes pues, además de ya no tener casi nada, al momento de llegada a la ciudad para poder ser cubiertos por el régimen de desplazamiento, tienen que realizar un largo proceso de inscripción para que el gobierno pueda darles un subsidio de sostenimiento. Entre los pasos a seguir están: inscripción en el sistema, ya que si bien éste no es requisito para la

²² Secretaria de bienestar social gerencia para la coordinación y atención a la población desplazada. Unidad de análisis y evaluación a política pública. Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín, Julio del 2010. Tomado del Sitio web <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/7087/6498>

determinación de la situación de desplazamiento es necesario para obtener las ayudas del sistema. Para la inscripción se debe cumplir con la declaración de la situación ante los entes del Ministerio Público, luego esta declaración se pasa a Acción Social –ente del sistema encargado de su valoración y posterior registro–, y luego del registro se inician los trámites para la atención. Entre estos dos pasos, una persona debe realizar tres trámites más que implican tiempo y dinero, además de la repetición de información suministrada. Estos son: la asistencia a una reunión obligatoria para que se le dé “información” sobre los derechos que tiene por ser una persona en situación de desplazamiento, y el diligenciamiento de dos encuestas²³.

Apartándome un poco del caso municipal y pasando al nacional, vale la pena resaltar que la política pública de atención a la población desplazada por la violencia como ha sido el caso de este trabajo, busca garantizar los derechos fundamentales de cada individuo, o grupo familiar que es desplazado. La Ley 2387 de 1997 la cual ya he tocado muy brevemente define los elementos de la política pública para la prevención y atención al desplazamiento forzado interno. Así:

Prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para combatir los factores que lo generan.

Atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la población desplazada de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños.

Estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones (empleo ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, la reunificación familiar, el retorno y la garantía de no volver a sufrir desplazamientos, o la relocalización en otro sitio, el reasentamiento.²⁴

7. ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Después de haber revisado gran cantidad de bibliografía, he llegado a analizar que cuantificar en Medellín con alguna exactitud el volumen de personas desplazadas por la violencia interurbana, y aproximarse al impacto socioeconómico de éste sobre la región, es algo difícil.

²³ Atehortúa-Arredondo, Clara-Inés. “Política pública y desplazamiento forzado”. La realidad de la aplicación del sistema de atención Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 173-198 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia

²⁴ Guerrero Barón, Martha. “Análisis institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado”. Pág. 135-136

“Una de las primeras barreras para abordar este enigma, es que es un fenómeno relativamente reciente, el cual ha venido aparejado con el recrudecimiento de las diferentes expresiones de la violencia en la ciudad en los últimos años, especialmente con la masiva irrupción de grupos ilegales que se reclaman los territorios de la ciudad como si fueran un botín de guerra; tal es el caso de los carteles del narcotráfico, bandas juveniles, milicias populares, entre otros”²⁵

El desplazado que llega a la ciudad de Medellín no encuentra alternativas de trabajo debido a su poca educación, por eso la mayor vinculación es en el campo de la construcción y ventas ambulantes, por ello en el artículo 17 de la ley 387 el Estado se compromete a llevar varios proyectos para que el desplazado pueda consolidarse en la ciudad y conseguir su estabilización socioeconómica. Los proyectos productivos hacen parte de esta iniciativa. El PPP – Programa de Proyectos Productivos – busca ofrecer alternativas lícitas y estables de empleo e ingresos al desplazado, así mismo mejorar la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos naturales.

Una de las falencias de la política pública de atención a los desplazados del municipio de Medellín se encuentra en que las instituciones encargadas centran toda su atención en problemas coyunturales de violencia como un modo de prevenir el desplazamiento sin tener como prioridad incidir en las causas estructurales del contexto lo que hace que la política no sea contundente y no logre resultados que permanezcan en el tiempo.

No obstante, la capital de Antioquia es vista como la ciudad más responsable y respetuosa con el desplazamiento forzado, por ello, muchos intentan llegar a ésta. Aunque existen cantidad de entidades que trabajan en pro de suplir las necesidades de las personas en situación de desplazamiento, no ha sido suficiente, pues, son personas que normalmente atestiguan que son atendidas durante los primeros tres meses y de ahí en adelante les toca sobrevivir por sí mismos porque las entidades las abandonan. Para problemas como éstos y muchos más me he tomado el trabajo de plantear unas posibles propuestas que puedan solucionar los problemas con que cuenta esta política:

- Que exista una ayuda humanitaria de emergencia, es decir, un mecanismo que ayude al desplazado en el momento que presenta la declaración, pues, la institución responde a esto en un período de 20 días, y durante todo este lapso de tiempo la persona en condición vulnerable está viviendo en la calle, por ello, se debería atender a sus necesidades desde el momento en que se declare desplazado, hospedándolo en un recinto para su manutención.

²⁵ Informe sobre investigación. “*Desplazados internos en Antioquia*”. instituto popular de capacitación. pág. 27. Medellín

- Debería existir una fase de cabalidad efectiva para el desplazado, esto consiste en una fase final en la cual la institución se asegura de que la personas vuelvan a su lugar de origen y de no ser así, radicarlo en la ciudad que se encuentra con unas buenas condiciones de vida y no abandonarlo para que no quede desamparado como habitante de calle, pues esto, puede conllevar a generar consecuencias psicológicas en la persona, inclinándolo hacia las drogas, el robo y la violencia.
- Un examen rápido y minucioso de la declaración del desplazado, pues, está estipulado un período de 20 días para el estudio de su declaración y verificación de datos arrojados, pero considero que este procedimiento debería tener un lapso máximo de 7 días (una semana) para que la atención a las personas sea pronta.
- Que la entidad institucional sea más accesible al aseguramiento de vivienda de las personas desplazadas, puesto que, la mayoría de las personas que exigen derechos, buscan acceder a una vivienda, pero el estado nunca se las brinda debido al costo que ésta le trae.
- Mientras a los desmovilizados les dan un salario mínimo mensual para estudiar, a los desplazados escasamente les dan una ayuda humanitaria, y éstos últimos, también deberían acceder por lo menos a un salario mínimo para su manutención diaria.

Otro punto que me preocupa y siento vale la pena traer a colación para un somero análisis es el tema de las tierras, pues, considero que por parte de la entidad ya mencionada encargada de todos los asuntos relacionados al régimen de desplazados, debería existir una reubicación de estas personas en condición vulnerable , ya que la inexistencia efectiva de entes en el ámbito regional que permita la descentralización del acceso a tierras y la falta de un lenguaje claro en la protección de éstas, hace que las acciones para la reivindicación de los derechos sobre las tierras sean ineficaces materialmente. Las acciones realizadas por el estado son irregulares y no cuentan con una fuente de apoyo que permita el seguimiento para la entrega material de los bienes, sobre todo en aquellos sobre los que no se tiene propiedad plena.

8. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Es el problema del desplazamiento algo que afecta a toda la frontera andina traspasando las barreras transfronterizas de los países que la conforman?

Intentando dar respuesta a este dilema, muchos de los que me he tomado la tarea de investigar en base a esta pregunta problematizadora han apuntado a responder que sí, es cierto que el desplazamiento atraviesa toda la frontera andina, pues, afirman que hay personas que debido a distintos factores como el conflicto, el desempleo, entre otros, abandonan sus países bajo las peores condiciones y se van a otros.

Muchos de los que me tomé el atrevimiento de preguntar, respondían de manera subjetiva apuntando todos a la misma conclusión: los desplazados van de un país a otro y siguen manteniendo su condición de persona desplazada. Fue ahí, donde el dejarse llevar por la opinión los condujo al error pues, basándonos en el derecho internacional existe una clara diferenciación entre refugiado y desplazado, debido a que un desplazado de un país al entrar a otro ya no sigue siendo desplazado sino que pasa a ser un refugiado del país que lo ha recibido. Por ello, es que para hablar de desplazados externos como respondió uno de los entrevistados se debe tener en cuenta el uso conceptual de ciertos términos.

9. ENFOQUE

Mi trabajo investigativo, se presta para un análisis desde varios enfoques como son: el racionalismo y el institucionalismo asistencialista.

El racionalismo, porque esta política pública de atención a la población desplazada ha sido una medida adoptada desde hace ya varios años en Colombia, dentro de la cual, no se ha necesitado de reformas estructurales a la misma, pues, ésta ha respondido a todos los momentos históricos por los cuales ha pasado, como lo son: durante los 90s con la lucha contra el narcotráfico y su principal precursor en el país Pablo Escobar; durante los gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez y su lucha en contra de los grupos armados que iban en pro de un empoderamiento y arraigo de territorios; y durante los periodos de Juan Manuel Santos en su búsqueda por la paz y abandono de las armas. Esta política pública, simplemente ha sufrido un par de modificaciones de acuerdo al contexto socioeconómico de la población, como son el aumento de víveres para la sostenibilidad de las personas, apoyo en especie con la contribución de viviendas, entre otras, pero gracias a que durante su creación se supo implementar a cabalidad sin traer modelos internacionales, sino que el gobierno estudió la particular situación del país, ésta resultó tener un marco estructural, organizacional y funcional para su desarrollo a largo plazo, es decir, el desarrollo de esta política se ha mantenido en el tiempo, siendo simplemente alterada en programas mínimos de aplicabilidad civil, pero con las características que la han singularizado como : a) los resultados de sus políticas han sido satisfactorios tanto para quienes toman las decisiones como para quienes son afectados por ellas, de manera que se ha podido considerar que los cambios marginales proporcionan resultados aceptables; b) no varía mucho la naturaleza de los problemas y; c) debe permanecer constante la disponibilidad de medios para atenderlos, en conclusión, las anteriores características han sido las determinantes para valorar esta política como racional y no caer en el modelo incrementalista de Lindblom bajo su lógica de “salir del paso”.

Por otro lado, se caracteriza por un institucionalismo porque como lo afirma la teoría “las reglas y organizaciones que intervienen en el ejercicio del poder influyen de manera significativa en el nivel de vida”. Lo anterior, es exactamente lo que sucede con la política

pública tratada, porque las delimitaciones que han dado las instituciones estatales a la forma de llevar esta problemática, ha sido la determinante de la forma en que los beneficiarios gozan de un nivel equilibrado de sostenibilidad; puesto que, “las instituciones son las reglas formales o informales que estructuran la interacción social, los incentivos y restricciones que dan forma a la interacción humana” (North, 1990). Además, que la realización y puesta en práctica de esta política se ha dotado de un conjunto de instituciones específicas a través de las cuales, se ha tratado de regular y coordinar el comportamiento de los individuos que están en condición de desplazados; lo que permite tener la visión institucionalista que hoy tenemos nosotros. Y por último, es asistencialista porque los beneficiarios (desplazados) quedan en la facultad de ser receptores simplemente de ayudas estatales, pero éste hecho, no es porque el que queda en esa condición lo desee, sino porque la condición misma lo amerita. Pero ello, no hace que ésta política no se particularice y desligue de su característica asistencialista, pues, no consta de un modelo avanzado dentro del cual las personas sean asistidas para una independencia a futuro, en cambio, quedan “aburguesados” bajo la cortina institucional.

10. MIRADA HACIA EL POSTCONFLICTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Los cambios que podría traer el Proceso de Paz en la Habana para la política pública de atención a la población desplazada en el país y en este caso para la ciudad de Medellín, serían bastante significativos en cuanto que, con la firma de este acuerdo, lo que se espera que pase es un cese al fuego y un abandono de las armas por parte de las FARC, además de, un Estado que brinde garantías suficientes para las personas desmovilizadas. De lo anterior, que el principal causante del desplazamiento en Colombia y en Medellín, como es el conflicto armado interno, reduciría en gran medida y la tasa de desplazados sería menor en cuanto que ya disminuiría considerablemente esta oleada de violencia que hemos venido viviendo desde hace más de 50 años. Por otro lado, las personas que antes estaban viviendo en ciudades periféricas dedicadas a las actividades campesinas que actualmente habitan las ciudades capitales y que les ha tocado de una u otra manera estar como nómadas en el territorio nacional, volverían a sus territorios de origen a retomar sus actividades cotidianas, puesto que el grupo al margen de la ley devolvería las tierras quitadas a inocentes, por consiguiente, la divergencia económica y los problemas de violencia social reducirían en áreas urbanas del país como Medellín, habitadas por aquellos que quedan en situación de desplazados y que no les queda otra alternativa que entrar en bandas criminales para conseguir el sustento. En síntesis, si el acuerdo llega a ser lo que se está estipulando, es decir, se logra llevar a cabalidad todo lo que se pretende, en general traería consecuencias positivas para ésta y toda la población del país, pero de no ser así, hay que prepararse para la gran crisis del post conflicto que acabaría en gran parte con el equilibrio social, económico y político que pretende el presidente Juan Manuel Santos con este proceso.

11. CONCLUSION

Pese al amplio desarrollo jurídico frente al desplazamiento forzado, el Estado además de no haber logrado prevenir el desplazamiento, tampoco destina los recursos necesarios para que las entidades territoriales garanticen los derechos de las personas desplazadas identifiquen a los responsables de este crimen y detengan su expansión. Es de señalar que la impunidad es un escenario propicio para que el desplazamiento pase de ser una de las consecuencias más visibles del conflicto armado interno, a la principal estrategia de guerra por el control territorial; Esto sucede tanto a nivel nacional como municipal²⁶.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. Cabrera, L (s.f.). Desplazados en Colombia, un problema de todos. Estudio de caso. recuperado de la base de datos de http://virtual.usc.edu.co/hernandodevis/images/stories/pdf/desplazadosencolombiale_gis.pdf
2. ACNUR (2007). los desplazados internos. preguntas y respuestas. Ginebra: ACNUR. Recuperado de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5755.pdf>
3. informe sobre investigación. *Desplazados internos en Antioquia. instituto popular de capacitación*. pág. 27. Medellín
4. Ghiso Cotos, Alfredo. “En la búsqueda del restablecimiento de derechos: organización de población desplazada en las ciudades de Bogotá y Medellín” pág. 43. Funlam, Medellín; FUM, Bogotá
5. Aguilar Gutiérrez, Angélica lucía. Teórico y Aspectos Generales Relativos al Fenómeno de Desplazamiento Interno Forzoso.
6. Zuluaga Nieto, Jaime. "Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia".
7. Tassara, Carlos. El desplazamiento por la violencia en Colombia. Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia, Memorias del Foro "Desplazados Internos en Antioquia", Medellín, 27-28 de julio de 1998.

²⁶ Tomado de: *Análisis institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado*. Guerrero Barón, Martha. Pág. 127-128