EL DESPLAZAMIENTO EN CARTAGENA:
"ENTRE LA INVISIBILIDAD Y LA INCERTIDUMBRE"

Por:
Amaranto Daniels Puello

INSTITUTO INTERNACIONAL
DE ESTUDIOS DEL CARIBE

Cartagena de Indias, año de 2006



Instituto Internacional de
Estudios del Caribe
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA



ESCUELA LATINO
AMERICANA DE
COOPERACIÓN
Y DESARROLLO

EL DESPLAZAMIENTO EN CARTAGENA:
"ENTRE LA INVISIBILIDAD Y LA INCERTIDUMBRE"
Amaranto Daniels Puello (Autor) 2006

© Universidad de Cartagena.
Instituto Internacional de Estudios el Caribe. (2005)
Colección Nuevos Estudios. 22X16. 75. p
© Amaranto Daniels Puello (Autor) 2006

Primera edición 2006
Universidad de Cartagena
Instituto Internacional de Estudios del Caribe

ISBN: **958-9230-25-2**

Diseño
Luis Zabaleta Reyes

Foto Portada
Minuto de Dios

Derechos reservados
Universidad de Cartagena
Instituto Internacional de Estudios del Caribe

Impresión
Espitia Impresores
Cartagena de Indias, Colombia
Septiembre de 2006

PRÓLOGO

Por

Alfonso Múnera

Damos comienzo con este estudio de nuestro investigador Amaranto Daniels sobre población desplazada en Cartagena a dos hechos verdaderamente importantes para nosotros. En primer lugar, al fructífero convenio con la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, cuya colaboración generosa ha permitido esta primera publicación. En segundo lugar, al lanzamiento de la serie "Nuevos Estudios" del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la Universidad de Cartagena.

Ambos hechos merecen ser celebrados por el significado que tienen para la política de investigación de nuestro Instituto. En particular, por lo que se refiere a posibilidades de trabajo conjunto con instituciones académicas internacionales y por la apertura de una línea de publicaciones centrada única y exclusivamente en el producto de investigaciones de alto nivel sobre temas de economía, política, historia y cultura regional.

Nuestro Instituto Internacional de Estudios del Caribe tiene una historia muy honrosa, aunque no siempre fácil, como es de esperar que así sea en una empresa intelectual que antepone

ante todo la dignidad de su independencia para buscar y transmitir la verdad, y que no teme confesar su propósito de hacer del conocimiento un producto socialmente útil. Nacimos en 1996, cuando muy poca gente hablaba todavía de estudiar el Caribe. Entonces éramos un pequeño instituto privado, acogido con amabilidad infinita por la señora administradora de la Casa Museo Rafael Núñez, lugar en el cual tuvimos nuestra pequeña oficina por más de un lustro.

Como era normal que sucediera con estas empresas quijotescas, ninguno de sus participantes recibía salario y sólo los animaba el deseo de aclimatar en nuestro medio una tradición riquísima de estudios científicos y culturales sobre el Caribe, a los cuales habíamos sido ajenos. Esto significaba nada menos que introducir otras miradas, es decir, nuevas herramientas para vernos a nosotros mismos y a nuestro entorno físico y social. El papel de las “razas” en la formación social del Caribe, antes tan ignorado en el caso nuestro, el legado de la esclavitud a las sociedades contemporáneas de la región, la formación problemática de la nación, las incertidumbres y retrocesos de una economía regional en evidente crisis, el impacto de las migraciones internas a las ciudades, y por supuesto, el papel de la cultura en nuestra auto estima e identidad fueron todos temas que se convirtieron en objeto de debates y de espacios de reflexión gracias a los Seminarios Internacionales de Estudios del Caribe, organizados casi todos con la participación del Instituto. Por primera vez en la historia del Caribe colombiano se volvió

cotidiano tener con nosotros a distinguidos e influyentes historiadores, economistas, estudiosos culturales y escritores de la Cuenca del Caribe. En realidad, este no es un mérito de poca monta. No es sino consultar los programas de los siete seminarios para valorar el impacto de la presencia de, por ejemplo, Arcadio Díaz Quiñones, Doris Sommer, Luis Rafael Sánchez, Gervasio García, Francisco Scarano, Antonio Benítez Rojo, Antonio Martorel, Juan Marcheno, Silvio Torres Saillant, Ángel Quintero, Víctor Fowler, Verene Shepard y tantos otros, compartiendo con los intelectuales de nuestra costa, en las mesas redondas de Cartagena, con los salones repletos de estudiantes y de profesores de nuestras universidades.

El balance no fue malo tampoco en materia de publicaciones. Pese a la pobreza franciscana del Instituto dimos a la luz reimpresiones estupendas de textos claves de la creación intelectual costeña. Bellamente editados por El Áncora Editores, y respaldados por la Gobernación de Bolívar, se reimprimió el diccionario histórico de Dimas Badel, Las notas de la expedición Hidalgo, El Río Cesar de Luís Striffler y otras joyas parecidas.

En el 2003 nuestro pequeño Instituto se disolvió para dar paso a la creación del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la Universidad de Cartagena. En realidad este había sido el sueño nuestro, de quienes iniciamos esta labor. Convertirlo en un Instituto de investigación, de enseñanza y de divulgación de la Universidad de Cartagena. Ese era su nicho natural, y sólo

desde esta venerable institución podía el Instituto echar raíces, defender su independencia y producir de manera sistemática conocimientos sobre la región.

Ahora tenemos ya un pequeño pero magnífico y entusiasta equipo de investigación constituido por investigadores, jóvenes aprendices, y semilleros, gracias al entusiasta apoyo de las directivas de la Universidad. Y los frutos comienzan a producirse. El primero de ellos, que mucho nos honra, es este estupendo trabajo de Amaranto Daniels, cuya importancia es inocultable a la luz de los acontecimientos recientes. ¿Quién puede negar la centralidad de la experiencia dramática de los desplazados en la problemática social de la nación y en particular de la región Caribe colombiana? Pero, ¿cuánto sabemos sobre ella? En el caso particular de Cartagena, yo diría que nada o casi nada. Pese a su urgencia, a sus connotaciones de profundo drama humanitario, ha habido una deliberada actitud de ignorarlos por parte de los organismos oficiales, y lo que es peor, de eludir la responsabilidad que les cabe en la atención de sus necesidades.

El desplazamiento de millones de seres humanos es quizás la manifestación más extrema de la profunda crisis que golpea a la sociedad colombiana y es al mismo tiempo la cara más visible de la agonía de lo popular en las últimas décadas. No es otra cosa que la degradación de un pueblo atrapado en el fuego cruzado de paramilitares y guerrillas, con el trasfondo de la guerra por el dominio de los territorios del narcotráfico.

Cartagena es una de las ciudades del país que más desplazados ha recibido. En los últimos 10 años han llegado familias enteras, expulsadas del campo, sin nada de que comer, y obligadas a sobrevivir en barriadas de miseria, ajenas a su viejo mundo rural dejado atrás. ¿Pero cuántos son? ¿Dónde están? ¿De qué viven, cómo viven, cuánto sufren? Muchas de estas preguntas comienzan a encontrar respuestas en este revelador ensayo del profesor Daniels.

Iniciar la serie de Nuevos Estudios, consagrada principalmente a la región caribe, con los resultados de un esforzado trabajo sobre población desplazada tiene algo de simbólico. En realidad, estamos convencidos de que la investigación en la universidad pública debe tener un contenido social profundo. Todo lo que hacemos en nuestro instituto, cuando estudiamos la geografía humana, o las manifestaciones de su cultura o los problemas de su economía más reciente, o los dramas de sus hospitales, ya sea que la investigación se desplace a tiempos lejanos o más inmediatos, a temas aparentemente ajenos a la suerte actual de los caribeños, en todos estos casos nos anima la convicción de la bondad intrínseca del conocimiento para mejorar la suerte de los seres humanos y producir cambios profundos en su historia.

Muchas de las cifras que aparecen en este ensayo son desconocidas y han sido el producto de la laboriosa búsqueda de Daniels, lo mismo que algunas de sus conclusiones más importantes. Por lo anterior no me cabe la menor duda del gran

beneficio que representará esta publicación para los estudiosos del tema, nacional e internacionalmente, lo mismo que el impacto positivo que deberá tener sobre el diseño de las políticas públicas nacionales y locales.

La guerra, ese monstruo que se empecina en devorarnos, deja toda clase de males regados sobre el territorio nacional. Quizás el peor de ellos sea la violenta expulsión de millones de familias campesinas de sus comunidades. Arrancados de su entorno natural, desposeídos de todo, hacen el tránsito amargo a las ciudades, “la otra selva de cemento”. Allí, atrapados por la miseria y la falta de oportunidades, experimentan una vez más la ausencia del Estado.

Las universidades no pueden ser ajenas al drama de los desplazados por la violencia. Es de su naturaleza estudiarlo con seriedad, mostrarlo con todas sus características y ayudar a construir soluciones reales y sinceras. Creo que humildemente es lo que hemos intentado hacer en el Instituto y lo que Amaranto Daniels ha hecho felizmente. Sin duda que al leer las conclusiones del profesor Daniels, habrá que convenir en que ha logrado al menos dos cosas: la primera, enseñarnos la verdad elemental de que además de turistas otros seres humanos habitan Cartagena. Y la segunda, que esos otros seres humanos merecen más cuidado que los alegres visitantes de fines de semana y las piedras históricas que recorren. El gobierno local, además, no puede seguir ignorándolos.

INDICE.

Pág.

- Prologo. 3

- Presentación. 11

1. Introducción. 14

2. Sistemas de Información sobre la Población Desplazada en el Distrito de Cartagena. 18

2.1 El Sistema Rut de la Conferencia Episcopal. 22

2.2 Sistema Único de Registro SUR de la Red de Solidaridad Social. 24

2.3 Balance de los Sistemas de Información sobre la Población Desplazada. 27

3. Política Pública para Atención al Desplazamiento Forzado en el Distrito de Cartagena. 30

3.1 Localización de la Población Desplazada en el Distrito de Cartagena. 30

3.2 Características de la Población Desplazada en el Distrito de Cartagena. 32

3.3 Descripción y evaluación de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada UAO. 34

3.4 Evaluación del desempeño de la UAO. 37

3.5 Atención Humanitaria de Emergencia. 38

3.6 Evaluación de la Atención Humanitaria de Emergencia. 40

3.7 Atención Psicosocial. 45

3.8 Estabilización Socioeconómica y/o Restablecimiento. 51

3.9 Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. 55

3.10 La gestión Pública en el Distrito. 61

3.11 El Desplazamiento como Fenómeno Invisible. 64

4. Conclusiones. 69

5. Recomendaciones. 74

6. Bibliografía. 81

EL DESPLAZAMIENTO EN CARTAGENA: "ENTRE LA INVISIBILIDAD Y LA INCERTIDUMBRE"

PRESENTACIÓN

En los albores del tercer milenio el desplazamiento forzado sigue siendo un fenómeno que expresa una gran tragedia humanitaria. Este fenómeno se manifiesta en los éxodos recurrentes de poblaciones enteras, desarraigadas de sus lugares de origen y de residencia por motivos bélicos, poblaciones que se ven forzadas a buscar nuevos sitios o lugares de refugio para salvar y tratar de reconstruir sus vidas lejos de los enfrentamientos, masacres y amenazas propios de los conflictos, generalmente producidos o auspiciados por gobiernos autoritarios.

De acuerdo con cifras del ACNUR (2003) se estiman entre 25 y 30 millones el total de personas desplazadas en el planeta. Y aunque la inmensa mayoría se encuentra en África (14 millones)[1], en el caso de América de Latina, de acuerdo con cifras de ACNUR-Global IDP-Projetc, hay cerca de 3.7 millones de afectados por este flagelo (10% del total mundial). Actualmente, el principal foco de desplazamiento en la región se localiza en Colombia: en el país, no obstante la disparidad de las cifras entre los organismos

[1] Allí las naciones más afectadas son Sudan, Liberia y Ruanda.

encargados de su monitoreo, el nivel de la población desplazada alcanza los 3.0 millones de personas, (Conferencia Episcopal 2006). El fenómeno se da en Colombia como resultado de un conflicto armado cuya duración supera las cuatro décadas; que ha llegado a niveles de degradación y de irrespeto a los Derechos Humanos, situación inadmisible en una sociedad democrática, y en donde supuestamente impera un Estado de Derecho.

Los efectos que para la región se pueden derivar de la persistencia del conflicto armado interno colombiano son preocupantes. Por ejemplo, países vecinos como Ecuador, Venezuela, Panamá y Brasil vienen afrontando incidentes tanto con los desplazados / refugiados como con los actores armados ilegales, quienes con su tránsito-entrada y salida- hacia otros países afectan el normal desenvolvimiento de las relaciones entre las naciones. De hecho, CODHES (2002) estima que entre enero y octubre del año 2000, aproximadamente 12.000 colombianos cruzaron las fronteras de Ecuador, Venezuela y Panamá; situación que muestra cómo la dinámica de internacionalización de los efectos del conflicto armado interno está conduciendo a que en las fronteras colombianas el desplazamiento forzado se transforme en un problema de refugio internacional. De seguir esta tendencia, se estaría creando un escenario en donde la crisis humanitaria justificaría no sólo respuestas del gobierno nacional, sino también de los gobiernos de los países vecinos.

El presente informe sobre la situación del desplazamiento

forzado en Cartagena de indias se da conocer a la opinión pública y a la comunidad académica como una contribución a los estudios sobre las causas, dinámicas y tendencias del desplazamiento forzado en la ciudad, pero sobre todo, como una evaluación de la respuesta estatal, a través del distrito, en el marco de la política pública. Creemos que este tipo de estudio hace parte de la responsabilidad que tiene la academia con el fenómeno de los desplazados y con la construcción de una propuesta de construir la ciudad que queremos en el largo plazo: ciudad humana, solidaria y realmente democrática.

Es de resaltar los comentarios y sugerencias muy valiosas del historiador Alfonso Múnera, los aportes del investigador Lázaro Valdelamar, en la corrección de estilo del documento, y la gran colaboración de la corporación El Minuto de Dios, quién facilitó sus archivos como ente operador para la fase de atención de emergencia humanitaria a la población desplazada en la ciudad. Igualmente, es de precisar que cualquier omisión u error es responsabilidad absoluta del autor.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende mostrar un balance de las acciones llevadas a cabo por el Estado colombiano en la atención a la población desplazada ubicada en el Distrito de Cartagena. Las observaciones hechas aquí tienen como punto de partida el desarrollo y ejecución de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. La referencia a dicha ley se hace para evaluar qué tan bien se ha asumido, por el ente territorial, a través del Comite Distrital de Atención a la Población Desplazada.[2]

En el mismo sentido, y de cara a la sentencia T-025 de la Corte Constitucional de febrero de 2004[3], se dan recomendaciones a los actores e instituciones encargadas de planificar y ejecutar sobre el terreno las políticas públicas concernientes al desplazamiento forzado. Para hacerlo, hemos mantenido como eje transversal del análisis la pregunta por la concretización de los derechos de los ciudadanos desplazados; es decir, hemos hecho el esfuerzo de ir más allá de la mera descripción de coberturas poblacionales o geográficas (lenguaje de las necesidades), por que consideramos que “de esta forma se abren posibilidades de consolidación de una agenda social e institucional que afiance soluciones duraderas y respuestas estructurales” (Harvey Rojas 2004).

[2] Artículo 7 de la ley 387.
[3] La citada sentencia reconoce el incumplimiento del Estado en la atención a la población desplazada, y le ordena a las entidades gubernamentales asumir sus responsabilidades y competencias al respecto, específicamente la elaboración de un plan nacional y la asignación de los recursos requeridos para su ejecución.

Como panorámica general, se puede adelantar, que luego de una década continua de desplazamiento forzado hacia el distrito, y a pesar de haber transcurrido ocho años de la entrada en vigencia la ley 387 de 1997, el drama humanitario de los desplazados en el Distrito de Cartagena tiene tal dimensión que, como lo dijo el Arzobispo Alberto Giraldo, debería ser motivo de "gran vergüenza nacional**".** En palabras del historiador Daniel Pécaut, los desplazados en Colombia están en situación de apátridas en su propio país:

> *… la tragedia proviene que los apátridas se encuentran desprovistos de todo Derecho…*
> *… Los Desplazados Colombianos si bien no son apátridas viven la experiencia de la triple pérdida descrita por Arendt. Es decir la pérdida de la Inserción Social, del Significado de la Vida y de los Derechos. Los Desplazados Colombianos, no han tenido jamás acceso a una Ciudadanía Plena, se han acostumbrado desde hace mucho tiempo a vivir bajo el signo de la violencia y a no tener un refugio seguro ni siquiera en las grandes ciudades. Luego entonces el Desplazamiento no es una coyuntura sino que es vivido como una condición social.*
> (Pécaut , 1999: 14).

Infortunadamente, esa es la realidad que viven los más de 9.000 hogares desplazados que, según la Red de Solidaridad Social, se asientan en los diferentes barrios y localidades del casco urbano del Distrito de Cartagena. Por eso nos interesó indagar hasta donde la política pública vigente ha sido insuficiente tanto en recursos como en capacidad de gestión para afrontar la problemática que nos ocupa.

Para el Instituto Internacional de Estudios del Caribe, es de especial interés -dadas las profundas transformaciones e implicaciones socioeconómicas y políticas que para la sociedad Cartagenera y Bolivarense supone asumir a más de 40.000 nuevos residentes en su seno- colocar sobre el tapete el drama del desplazamiento (ante la tendencia a su invisibilización por parte de los estamentos oficiales) en la agenda del postconflicto. Este último debe ser entendido como escenario de reconstrucción, reparación y reconciliación de los diversos actores armados que hoy participan en negociaciones con el Estado. En otras palabras, se pretende hacer "visible" el problema del desplazamiento forzado; y que la presente investigación sea uno de los puntos de partida para una serie de reflexiones sobre su trascendencia y la reconstrucción vital del proyecto de los afectados.

Para cumplir los objetivos planteados, el informe está dividido en tres partes. En la primera se hace un recuento de la historia y metodologías, así como un balance de los resultados, de los diferentes sistemas de información que miden el número y

condiciones de vida de la población forzada al desplazamiento que llega al Distrito de Cartagena. Pues es claro que sin herramientas y bases de datos confiables y coherentes, cualquier acción pública está destinada al despilfarro, la incorrecta distribución de los recursos o, simple y lamentablemente, a ignorar la magnitud de la tragedia de miles de familias asentadas forzadamente en la Ciudad.

Precisamente, del desempeño de las políticas públicas enfocadas en los desplazados se ocupa la segunda parte del estudio, titulada La Política Pública para la Atención al Desplazamiento Forzado en el Distrito de Cartagena; se abordan allí los aspectos correspondientes a la atención humanitaria de emergencia, la atención sicosocial, la estabilización socioeconómica y/o el restablecimiento de las personas afectadas. Por último, la tercera parte recoge las conclusiones generales del estudio y las recomendaciones a las entidades públicas y privadas, para que pongan en marcha estrategias que definitivamente faciliten la superación de la tragedia humanitaria de los desplazados en el Distrito de Cartagena.

2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.

Sin duda, el aspecto que más debates y controversias genera entre los investigadores, las agencias gubernamentales y la comunidad internacional en lo referente al desplazamiento forzado, es el de su cuantificación. Realmente no ha habido un acuerdo sobre cuales son las cifras reales, coherentes y consistentes sobre el fenómeno por parte de las instancias mencionadas. A continuación se presenta una reseña de lo acontecido con las entidades encargadas de dichas mediciones.

Cualquier reseña histórica sobre los intentos de cuantificación del desplazamiento forzado en Colombia, debe comenzar por señalar el trabajo pionero de la Conferencia Episcopal Colombiana en su informe “Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia en Colombia 1985-1994”. En ese documento, se calculó en 627.720 la cantidad de personas expulsadas de sus lugares de residencia en el periodo referido. Posteriormente ha sido la organización no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la entidad encargada de liderar la cuantificación de las personas afectadas, de las variables de su evolución y de todo lo referente a las problemáticas implicadas en el desplazamiento forzado. Esa

función la cumple a través del Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia, SISDES[4].

El Sisdes, por un lado, retoma la experiencia precursora de la conferencia episcopal, especialmente la metodología y, por otro, incluye en sus análisis la comparación con los datos estadísticos provenientes de los países de Centroamérica, que habían padecido un proceso similar al colombiano en la década de los 80.

Su objetivo esencial es producir información que, a su vez, sirva de soporte para desarrollar propuestas dirigidas a la población desplazada. Incluye un componente de "Hogares Víctimas del Desplazamiento", y luego va introduciendo otra variables como el perfil organizativo de la población, la medición de la tenencia de la tierra de la población afectada y el diseño del marco muestral. Todo esto bajo la articulación de una red de organizaciones no gubernamentales o sociales y de líderes comunitarios para facilitar la captura de la información. Hacia 1998, el Sisdes se consolida mediante la inclusión de nuevos componentes como el de Monitoreo y Alerta temprana (para la prevención del desplazamiento), el ajuste de la muestra, la contratación con las fuentes de prensa, el desarrollo de la georeferenciaciòn y un mayor énfasis en el trabajo de campo para la verificación de sus cifras.

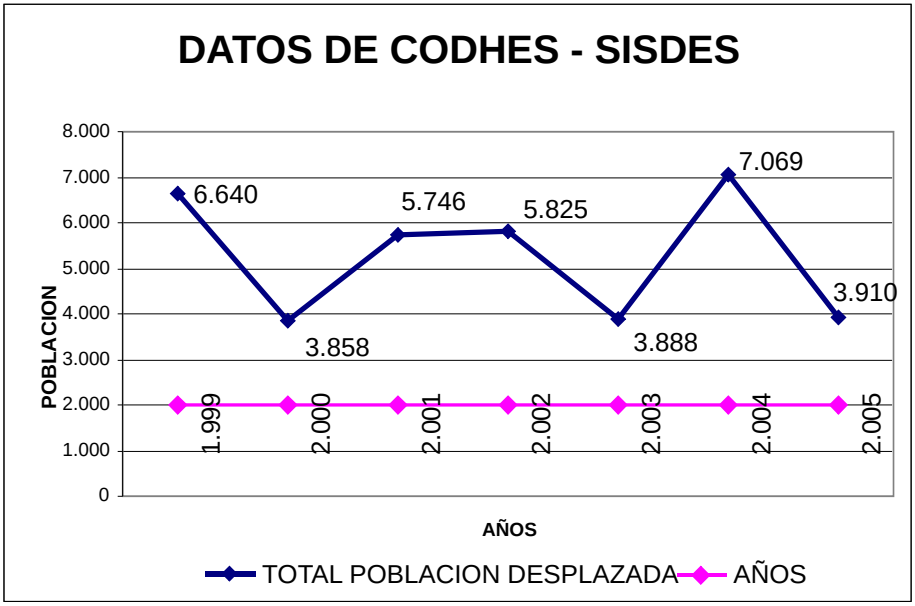
[4]En el Volumen I de Colombia. Un país que Huye, publicados por CODHES, en las páginas 23-41 se describe cómo ha sido la consolidación del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia SISDES. Mayo de 1999.

Actualmente, el Sisdes está posicionado como punto de referencia a la hora de indagar la evolución del desplazamiento forzado en el territorio nacional. También ha sido un permanente contradictor de la política pública. Para resumir, hoy el SISDES tiene como componentes principales de sus mediciones los siguientes: El **Monitoreo** (produce información sobre la magnitud, tendencias y comportamiento del desplazamiento forzado en todo el país); los **Hogares en situación de desplazamiento** (aproximación estadística que permita ubicar, caracterizar y dimensionar las condiciones de los hogares desplazados) y **la Alerta Temprana** (instrumento de medición de situaciones de riesgo de desplazamiento que puede ser utilizado por las comunidades y autoridades).

En el caso de Cartagena, el Sisdes muestra datos sobre la población desarraigada llegada al distrito desde el año 1999 (sus cálculos muestran que para el primer trimestre del 2005, el total de personas desplazadas fue de 36.936 (veáse gráfica1). El año de mayor recepción fue el 2004[5], con 7.069 personas llegadas; y el de menor recepción el 2000, con 3.858 personas registradas como nuevos residentes en el distrito. Lo anterior arroja un promedio anual de 5.276 personas llegadas a la ciudad durante los 7 años en referencia.

[5]Es necesario recordar cómo entre octubre del 2002 y junio del 2003 en los Montes de Maria, operó la primera zona de "rehabilitación", del país (la segunda fue en Arauca), en el marco de la política de seguridad democrática, cuya única finalidad era restablecer el orden público y la seguridad ciudadana venida a menos por la presencia de grupos guerrilleros como el frente 37 de las FARC, el ELN y las AUCC.

TOTAL PERSONAS DESPLAZADAS SEGÚN CODHES SISDES 36.936



Por otra parte, teniendo en cuenta que el lapso de agravamiento del problema corresponde al de la ejecución de la llamada política de seguridad democrática, (años 2002 con 5.825 personas y el 2004 con 7.069, ambas cifras por encima del promedio del periodo) se hace evidente la debilidad estatal, pues se supone que los esfuerzos del gobierno para la reducción del fenómeno - a través de la recuperación del territorio y el ejercicio de la soberanía como ejes centrales de la "seguridad democrática"- se reflejarían en una disminución sustancial de las cifras. En honor a la verdad, hay que anotar que la única disminución se observó en el 2003, donde 3.888 desplazados llegan a Cartagena.

Este comportamiento atípico lo que expresa es que el desplazamiento forzado, en sí mismo, constituye una diáspora que refleja

recurrentemente la fragilidad extrema del Estado Nación en prevenir o morigerar los éxodos de población.

2.1. El sistema RUT de la conferencia episcopal

El sistema sobre población desplazada por la violencia, RUT, ha sido construido con base en la encuesta Módulo de Emergencia, diseñada y aplicada por la Sección de Movilidad Humana Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia. La información recolectada por este sistema se relaciona con los siguientes aspectos:

a. Ubicación actual de la población desplazada. Se relaciona con los sitios o municipios receptores así como las diócesis, comunidades y parroquias, además del municipio y del departamento.

b. Información sobre la composición de la población desplazada en función de las etnias, grupos a los que pertenecen, y lugares de los cuales han sido expulsados.

c. Formas de tenencia de la tierra. Pero además de la modalidad de tenencia de la tierra, registra información sobre extensión de las tierras abandonadas.

d. Ayuda recibida por los desplazados, así como registro de las organizaciones que la han brindado y las necesidades actuales de la población.

E. Estructura del grupo familiar. Incluye tamaño de las familias, parentesco con el jefe o la jefa de familia, estado civil, grado de escolaridad, asistencia escolar actual y anterior, edad y género.

f. Aspectos laborales. Incluye el registro de la ocupación actual y anterior de las personas desplazadas.

g. Morbilidad, discapacidades y número de embarazos.

h. Principales actores causantes del desplazamiento.

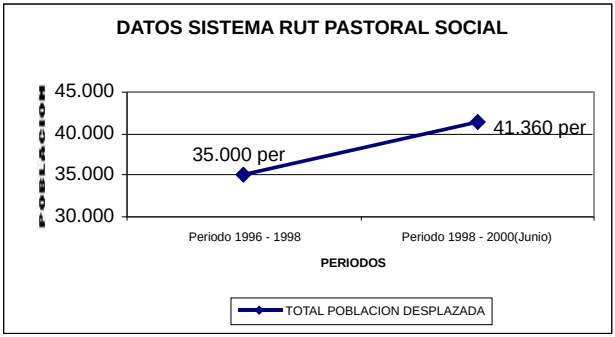
i. Principales aspiraciones de la población desplazada.

En cuanto a cobertura espacial en el departamento de Bolívar, cuya capital es Cartagena, el sistema de operación del RUT se circunscribe a la jurisdicción de la arquidiócesis de Cartagena, la cual se extiende hasta el municipio de El Carmen de Bolívar. El sistema RUT funciona en la captura de información sobre población desplazada, a partir de las parroquias y con el soporte del secretariado de Pastoral Social.

El RUT inicia actividades en 1996 bajo la Pastoral Social de la arquidiócesis. Tiene como logro el haber realizado, entre 1996 y 1998, la primera cuantificación de la población desplazada "residente en el Distrito", población que estimó en 35.000 personas, en más de 10 barrios o asentamientos de la ciudad. Para junio del 2000 hizo una segunda medición que registró

como cifra total 41.300 personas en esa situación (veáse cuadro 2).

CIFRAS DE POBLACION DESPLAZADA
EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS



Por último, otro dato relevante registrado por el RUT fue que los bolivarenses abandonaron, por intimidaciones, 152.294 hectáreas durante el periodo estudiado, constatando que el desplazamiento deviene en un mecanismo anómalo de apropiación de la tierra, al propiciar la recomposición o reorganización brusca de los espacios de poder locales y regionales, dejando a los desplazados expuestos a formas extremas de marginalización.

2.2. Sistema Único de Registro "SUR" de la Red de Solidaridad Social[6].

Los datos del registro se toman a partir de 1995, cuando se formula el documento CONPES 2804 que se constituye en el

[6] A continuación se hace una breve reseña del funcionamiento del Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social con base en la información oficial y de documentos elaborados por la misma entidad.

documento por el cual el Estado colombiano reconoce la responsabilidad de diseñar las políticas públicas que garanticen la atención integral a la población desplazada y la protección de sus derechos. En ese sentido, la base de datos del Sistema Único de Registro da cuenta de las personas que rinden su declaración ante las autoridades competentes para ello (Personerías municipales o distritales, Procuraduría, Defensoría del Pueblo y despachos judiciales). Es de señalar como debido a la inexistencia de un formato único para la toma de declaración y a la diversidad de concepciones en los procedimientos para la misma, mucha información tomada desde 1995 venía incompleta, lo que hace que muchas variables no presenten los datos esperados: "Sin Información".

Hasta el año de 1999 la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior tuvo a su cargo el manejo del registro de población desplazada. A partir del año 2000 se comienza a tomar de manera detallada la información de los desplazamientos masivos y se implementan los procedimientos para alimentar la información diferenciándola de los desplazamientos individuales. En Abril del 2001 se pone en funcionamiento el Sistema Único de Registro a nivel nacional y se implementan los procedimientos. En la misma época se distribuyen los formatos de declaración, valoración, caracterización y seguimiento, que permiten la unificación de criterios para la captura de la información. Además, con el fin de proteger el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra y los bienes de los inscritos, la información contenida en el Registro Único de

Población Desplazada es confidencial, de conformidad con lo establecido en el Art. 15º decreto 2569 de 2000. De allí que La Red de Solidaridad Social, por delegación de funciones de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y mediante resolución 02045 del 17 de Octubre de 2000, asume la inscripción de que trata el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 387 de 1997.

Con base en lo anterior el Sistema SUR opera en Cartagena de Indias desde el año 2001, y muestra, con corte a Agosto 31 de 2005, un total de 27.529 hogares (120.924 personas) recibidos en las distintas cabeceras del territorio bolivarense. Por contraste, el número de hogares calificados como expulsados es de 37.925 (172. 394 personas). Eso significa que el departamento de Bolívar tiene un saldo migratorio negativo, pues 41.270 no llegan siquiera a las cabeceras municipales. Pero, ¿cómo se distribuye la población desplazada que se queda en el departamento?

Los centros urbanos con mayor recepción de población desplazada son en su orden: el Distrito de Cartagena, con 37.000 nuevos residentes, El Carmen de Bolívar con 26.984, Magangué con 12.181, y Marialabaja con 6.325. En el caso de El Carmen de Bolívar, ha sido alarmante ver cómo la infraestructura económica, social y de provisión de servicios públicos ha colapsado ante el crecimiento súbito y constante de la población en la última década. De hecho la población receptora reseñada en El Carmen equivale al 80% de la población llegada al Distrito de Cartagena.

2.3 Balance de los Sistemas de Información sobre la población desplazada.

Sin negar la importancia de estos sistemas de información que cuantifican las variables del desplazamiento forzado, podemos afirmar que su operación no garantiza la confiabilidad necesaria para una adecuada asignación de recursos. Más allá de una coincidencia entre los tres sistemas de medición reseñados (en un rango de error que ubica el número de desplazados entre 38.000 y 40.000 en 2005), está claro que la población total de desplazados en el Distrito de Cartagena superaba ya en el 2001 las 41.000 personas que en el 2005 registra el SUR de la Red de Solidaridad Social; y que en ese momento el RUT de la Conferencia Episcopal ya reseñaba. Las siguientes constataciones explicarían dónde se presentan las fallas:

Este desfase podría deberse a que los sistemas mencionados no tienen en cuenta las particularidades del proceso de desplazamiento, particularidades que inciden definitivamente para que una franja importante de la población no se registre como tal[7]. La prioridad por la seguridad obliga a los desplazados al auto-ocultamiento. El factor crucial de la estigmatización y discriminación que afecta a estas personas, por el solo hecho de provenir de zonas de guerra, hace natural que quieran evitar cualquier presupuesta vinculación con alguno de los actores armados. Esto conduce a que en gran parte de los casos, las

[7]Esta discrepancia es la que María T Uribe (2001) denominó como la "Cifra Gris del desplazamiento". El desplazamiento forzado en Antioquia. Vol.0, pagina 35.

víctimas no se interesen en hacer pública su condición de desplazadas.

También la persistencia de retrasos en la inclusión en el Registro Único- limita la confiabilidad de las cifras. Vemos que cuando se inició el proceso de declaraciones y registro en la ciudad, no hubo un aprendizaje pedagógico de parte de las instancias definidas para ello[8]. Como consecuencia, muchas de las personas que declararon ante el ministerio público, no fueron incluidas en el registro. Incluso hoy día tuvieron que ser reconstruidas muchas declaraciones tomadas por la UAO y la misma Red de Solidaridad Social.

Otro factor no tenido en cuenta es la movilidad muchas veces reiterada de la población ya desplazada. La ausencia de un subsistema de seguimiento y/o monitoreo a la población que se registra, en términos de conocer si retorna por sus propios medios a su lugar de morada, se reubica en otra ciudad, o en otro barrio de Cartagena, va a incidir notoriamente para que hoy no se esté dando cumplimiento a la sentencia T-025 de la corte constitucional, pues no hay bases de datos coherentes y consistentes[9].

En resumen, la no consideración de todos estos factores, genera distorsiones en la cuantificación y, en consecuencia, produce una

[8]En entrevistas con funcionarios participantes, en agosto 2005, los mismos reconocen las falencias en que se incurren al momento de recepcionar las declaraciones y posterior registro.
[9]Un ejemplo a nivel nacional: sucedió que en el año 2005, la Red de Solidaridad Social le asignó $ 80 mil millones al programa Familias en Acción para la entrega de subsidios de educación y nutrición a población desplazada en 15 centros urbanos mayores de 100.000 habitantes. (en la costa se incluyen Sincelejo, Montería, Valledupar, Barraquilla y Santa Marta entre otros). La sorpresa es que tan solo se logra inscribir como beneficiarios al 40% de la población registrada en el SUR, es decir que el restante 60% no apareció!, lo cual es una muestra fehaciente de las falencias del Sistema Único de registro de la red de solidaridad social.

limitada efectividad en la asignación de los recursos para las víctimas del desplazamiento forzado en el Distrito de Cartagena.

Finalmente, debemos agregar que a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional se ha incrementado sustancialmente el proceso de declaración y posterior registro en el SUR. Esto podría explicar el promedio actual de recepción de 25 y 30 declaraciones diarias en el último año. Corroborando nuestra posición, allí se confirma que la mayor parte de la población tenía más de tres (3) años de haber llegado a la ciudad. Más aún, esa tendencia nos permite postular que, al finalizar el 2005 la ciudad pudo haber recibido entre 3000 y 3500 familias desplazadas como “nuevos residentes”.

3. POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DISTRITO DE CARTAGENA.

La política pública para los desplazados en el distrito de Cartagena está soportada en los artículos 4 y 7 de la ley 387, en donde se especifica la creación del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, y la constitución de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales, para la coordinación y ejecución de la política pública en su jurisdicción.

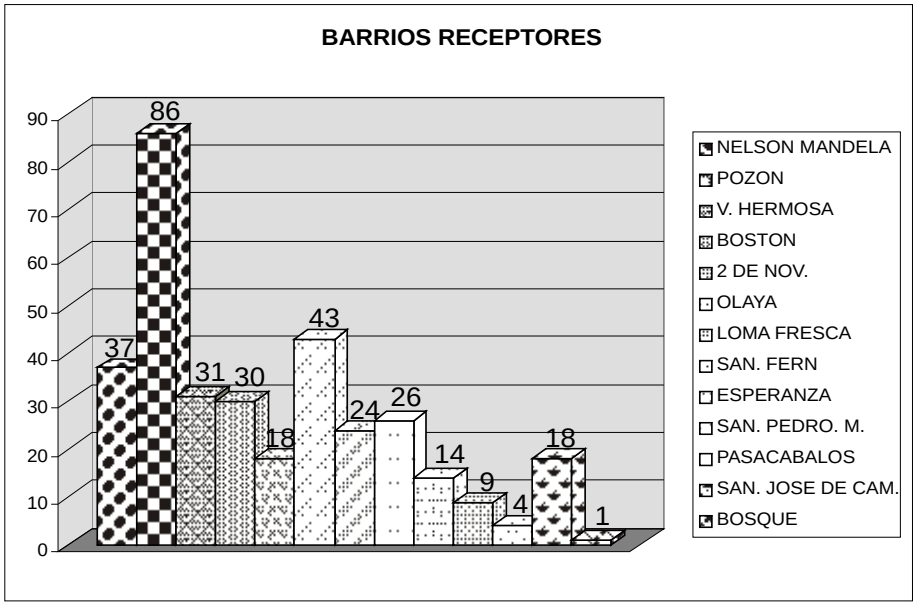
Previo al estudio y análisis de la puesta en marcha de la política pública en el distrito de Cartagena, es necesario describir la localización de la población que llega como desplazada en el distrito en la última década. También, haremos en este apartado una caracterización social, económica, cultural de ésta población, utilizando las bases de datos tanto de la conferencia episcopal RUT, como el SUR de la red de solidaridad social, no obstante las restricciones ya señaladas al respecto.

3.*1 Localización de la población desplazada en el Distrito de Cartagena*.

Tal como se observa en la gráfica adjunta la población desplazada se ubica principalmente en los barrios El Pozón con un 25%, Nelson Mandela con el 11%; Olaya Herrera con el 13%,

Vistahermosa el 9%, San José de los Campanos 5%, Pasacaballos 2%, Bosque 4%, y La Esperanza el 2% .

Al comparar los nuevos asentamientos de la población desplazada en los últimos 5 años, se aprecia cómo el barrio El Pozón se convierte en el principal asentamiento de los desarraigados por el conflicto, superando al barrio Nelson Mandela que fuera hasta ese momento identificado como el principal lugar con este tipo de asentamientos en Cartagena. Al Pozón, le sigue el barrio Olaya Herrera; incluso se observa la formación de asentamientos de desplazados en barrios como Vistahermosa, el Bosque y Boston.



Este nuevo mapa de localización de los desplazados en el distrito, podría deberse a la aparición del fenómeno del “desplazamiento

intraurbano . Fenómeno aparentemente motivado por problemas de seguridad como el asesinato de varios dirigentes populares y de organizaciones de desplazados debido a la irrupción de milicianos de los actores armados en los sectores periféricos de Cartagena. Sin descartar estas muy posibles causas, también debe considerarse como motivador del desplazamiento intraurbano, la necesidad que tienen de ubicarse en barrios donde sean más viables la generación de ingresos y el acceso a más oportunidades de bienestar para sus familias.

3.2. *Características de la población desplazada asentada en el Distrito de Cartagena*.

- En cuanto a la composición por género, el 51% de los desplazados (18. 870) son hombres y el 49% (18. 130) son mujeres.

- Del total de hogares (8.770), se estima que el 45% tiene jefatura femenina y 4.823 (el 55%) tiene jefatura masculina. Esta situación de las mujeres desplazadas es particularmente alarmante, sobre todo si tenemos en cuenta que en el país el promedio de hogares con jefatura femenina es de 24%. Estas mujeres, con escaso nivel de escolaridad y poca o nula experiencia laboral, se ven obligadas a asumir la responsabilidad de la sobrevivencia de sus familias, en condiciones sociales y culturales mucho más desiguales respecto a los hombres y las mujeres no desplazadas. Agréguese a lo anterior el hecho

de que la generalidad las familias de las que están a cargo, no se reduce a la familia nuclear, e incluye a los abuelo(a)s y a otros familiares).

- En cuanto a la edad, 39 % (14.430) de esta población está compuesta por menores. Este incremento del desplazamiento sobre niños y jóvenes esta relacionado, sin duda, con la presión que ejercen los actores armados para vincularlos de manera forzada a sus filas. De hecho, en algunas declaraciones ante el ministerio público muchas familias argumentan como causa de su desplazamiento el reclutamiento forzado de sus hij@s menores de edad.

- La composición étnica de la población llegada es mayoritariamente mestiza, 65% (24.050). La población afrodescendiente representa el 19% (7.030); en general éstos últimos arribaron desde comunidades ubicadas en el Urabá chocoano y antioqueño. En cuanto a población indígena, es del 2% (745 personas)

- En relación a la demanda de atención y prestación de servicios, se reconoce que más del 60 % de la población llegada a la ciudad no accede a la atención de emergencia. En materia de Salud y Educación es evidente que la mayoría de esta población no accede a ellos. El RUT de la Pastoral Social estimaba en el 2003, en más de 12.000 los niños, niñas y jóvenes por fuera del sistema educativo

distrital; finalmente en salud más del 80% de los desplazados esta por fuera del sistema de seguridad social vigente.

La población llegada al distrito es muy deficiente en su desarrollo organizacional, lo cual limita su capacidad de interlocución ante los ejecutores de la política pública y obstaculiza la reivindicación efectiva de sus derechos. A pesar de ello, es de significar los esfuerzos organizativos de ANDAS (Asociación Nacional de Desplazados), de las organizaciones de los desplazados provenientes de comunidades del Urabá antioqueño y chocoano, y mas recientemente de miembros de las comunidades desplazadas de los Montes de María. Los afrodescendientes e indígenas han logrado valiosos logros organizativos, sobre todo este último grupo étnico, que ha creado su propio cabildo en la zona rural del Distrito.

Después de esta contextualización, pasemos ahora sí al análisis de la política pública para la atención al desplazamiento forzado en el distrito de Cartagena

3.3*. Descripción y evaluación de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO).*

En Cartagena, la Unidad de Atención y Orientación UAO- inició funciones en el mes de septiembre de 2002. Es un espacio físico

ßtÝF¯£…íæÚCX†Iì¾€Äg9ÜþÂw»Ç@S¯‡µÌêz¨¿î †¾§>ÖÝü“*6Í
ßjÓ<†•É1 ï¿ŠçØ©{™ ©Màäæu7•úW q• ù'eLz¨×B+Âs¢‹" Wî†
ßjÓ´ÌÄ-ý ¨Q25Ùª èh*ü›ø›}K‘K 1Šov.—ì…â ™ŦÆÖ"°GQ8W5Íë,!
ßýÞG? ,ÑsEsE A²uG©MÒu®¸þŠ' »øî4wÔòñåa °ß%DÛãz+Jáxaøâ
ß l ¬ø—mÙD˜T* ïl C S GeÀšž ` zc ‘–êþ ï A uø! þ ¨ =B : Ï Ç
ßò[Ä¼oØASDÖVGú½Žþ(…Î°Ä‰D•@ú›>

ß“üK´ m-Ž÷ï¡sEÙË‘c‘Æii__E áã ¯¥Ή‡ih ·Æõ#22° CbÈ'¾Ýt]ô
ß ¾Ý½ ?ö Sì eÞývK=. © Ø?ç;04 Ÿ- »¥³º } · >Å^ð; Ùºý‹Ħ¶ùKŽ+
ßtÝF¯éâÃXI tôÕdEsa Yq®¨ö™É »úŒºŒº:: ±à ŠÂZñø•—¶MäÍ
ßjÓ*åN·¯‘ùÅ ï~PAÕ-É*Âqö™3yå‘ÅÕ$Ö2Q›ÎŠÇöBq€®Ý

- ßjÓ÷èº‹º‹]‹› â…-(–3kñ2ÍÙ&c,%Ãæ¾Ä¼T, µä í&½Üú')éŸ6Í ß:£›}Ë•¼

- ß Ol úê±¦ › ¯ -ä º ¤]7Â ³âuV ÖË<)» = Ó{ ÃÄ: ?Ea_{ ñ ß:zãÛ^Ú«}ý+ýîò™[þ[üC3Êçfú

- ßjbËhY*üí ¯rDØ“º?â‡A

- ß7wàIc%´†wQ"ô$Èkð™àà@ÃÃ}›J ‘î¥ÔT,°ß_Ñ ž5 Ã[CÛry˜/ ßÛD“øÊŒ»Œ6È3•¾‹™àM¯Ž: ×›*¥ }Úí*Y‡µØIw†bùqyÁX A`÷ ßkÔ}ËKÐ¡s -LÀcÀci_ ¸u¥bï

- ßØA•y[¦i;á²£f7¶; [þ¡…G>–>•ÑÅ@ƒ•e£Â3³…

- ß(‘‰ ,™ß×¨k=ÛYÞ$ËÄ¢è*ý8ò—:–‡Ï›µó0_¡s

- Banco Agrario.
- Cajas de Compensación.
- INCODER.

Dentro de las acciones y servicios de carácter esencial que ofrece la Unidad de Atención y Orientación se precisan entre otros:

- Orientación sobre derechos y deberes de la población en condición de desplazamiento.
- Información acerca de los procedimientos de acceso a los servicios estatales locales.
- Recepción de las declaraciones de los hechos que generaron el desplazamiento.
- Notificaciones e información sobre inclusiones o no en el Sistema Único de Registro.
- Atención psicosocial individual o familiar.
- Remisión o vinculación directa de los menores a programas de protección, recuperación nutricional y cuidado.
- Información y apoyo para retornos y reubicaciones.

? Actividades Culturales y recreativas.

3.4. Evaluación del desempeño de la UAO

Se puede decir que en general este organismo funciona a "medias". Su aspecto negativo más relevante lo constituye su limitado personal de apoyo, pues tan solo 5-6 funcionarios hacen presencia permanente (atención de lunes a jueves para recepción de declaraciones). Estos funcionarios pertenecen a la Red de Solidaridad Social, Personería, Defensoría y la Secretaria de Participación Social. No hay presencia de las secretarías distritales de salud y educación, ni de la procuraduría. El ICBF hace presencia a través de la Unidad Móvil de atención a los desplazados, el SENA viene impulsando cursos y talleres de capacitación para los procesos de estabilización socioeconómica.

Otro aspecto negativo, es que la UAO no incluye como parte de sus servicios la asistencia jurídica, elemento clave para su actividad, teniendo en cuenta las diversas implicaciones legales del tipo de problema con el que trata. Así mismo, la UAO presenta debilidades en cuanto a procedimientos que faciliten el acceso de los desplazados a los servicios de salud (en particular a la salud sexual y reproductiva para las mujeres y los jóvenes), y por si fuera poco, carece de programas de estabilización socioeconómica y de vivienda.

Por otra parte, la capacidad de gestión institucional para la cual fue diseñada la UAO en realidad se circunscribe a la toma de

declaraciones, su valoración y posterior remisión a la ONG operadora para la fase de atención de emergencia. Actualmente se viene recibiendo un promedio entre 25 y 30 declaraciones diarias, se evidencian restricciones y demoras[10] ante la afluencia de población víctima del desplazamiento forzado; de acuerdo con la capacidad operativa existente se vienen utilizando los 15 días previstos en la normatividad para la declaración, valoración, e incorporación en el registro único de población desplazada.

Todo lo anterior nos lleva a preguntar ¿cómo podría funcionar adecuadamente el Sistema Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, si la entidad encargada de coordinar los lineamientos básicos del mismo tiene tan graves falencias? De entrada se nos revela que lo común será el incumplimiento, tanto en presencia institucional, como en asignación de recursos, de las entidades gubernamentales que tienen responsabilidad en la atención del fenómeno, lo que también permite cuestionar la capacidad de maniobra en el desarrollo y ejecución de políticas públicas eficaces por parte de dichas entidades.

3.5 Atención Humanitaria de Emergencia

Una vez producido el desplazamiento forzado de hogares y personas, el Estado asume la responsabilidad de asistir y socorrer a la población afectada en la satisfacción de sus necesidades básicas. Para tal efecto, el Estado colombiano ha

[10]En visita realizada a la UAO se constata como la tramitomanía en la recepción de las declaraciones afecta a las victimas del desplazamiento forzado.

desarrollado un programa de asistencia humanitaria denominado " Atención Humanitaria de Emergencia" encaminado a brindar apoyo alimentario y no alimentario a los desplazados, Esta AHE fue implementada para proporcionar a los desplazados la subsistencia mínima al proveer con alimentación, manejo de abastecimientos, aseo personal, alojamiento temporal y atención médica y sicológica.

Adicionalmente, la AHE brinda orientación a la población sobre la carta de derechos y los procedimientos para acceder a los servicios estatales, entre otros asuntos institucionales[11]. El programa se ha estructurado a través de un esquema nacional y territorial de atención, que se desarrolla mediante diversos mecanismos implementados de manera directa por parte de la entidad, o a través de alianzas de cooperación con organismos humanitarios y con las autoridades territoriales. En el caso de Cartagena, se han suscrito convenios para la atención con ONGS como la Pastoral Social y la Corporación Minuto de Dios. En el cuadro adjunto se describen los gastos y recursos utilizados para esta finalidad.

[11]Guía de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia. RSS-ACNUR.

INVERSION REALIZADA POR LA RSS EMERGENCIA HUMANITARIA EN CARTAGENA			
AÑO	**APORTE RSS**	**HOGARES BENEFICIADOS**	**OPERADOR/EJECUTOR**
Junio 2000 - 2001	$ 699.776.000	1.950 Hogares (Mercados)	Pastoral Social
	$ 24.240.679	-	-
2002 - 2003	$ 388.524.732	865 (Arriendos)	Minuto de Dios
2004		300 (Arriendos)	Pastoral Social
2005 Convenio RSS -CHF	$ 754.000.000	518 (Asistencia alimentaria) 60 (Arriendo - Habitabilidad - Atención psicológica - Atención urgencias)	Minuto de Dios
SUBTOTAL	**$ 1.866.541.411**	**3.693**	

3.6 Evaluación de la atención humanitaria de emergencia.

De acuerdo con la información obtenida y con base en el cuadro resumen elaborado, las acciones en materia de AHE muestran los siguientes resultados:

- El total de recursos invertidos por la Red de Solidaridad Social asciende a $ 1.866.541.411, logrando cobijar a 3.693 familias de

las registradas en el SUR. En este punto, es de resaltar que las ONG operadoras, afortunadamente, han logrado establecer unos parámetros y/o protocolos de calidad en la atención, elementos que le generan un valor agregado al proceso. Gracias a ello, hoy el paquete de emergencia humanitaria incluye asistencia alimenticia, arriendo, atención psicosocial, e incentivos para la generación de ingresos.

- A la fecha, 4.908 familias no se han beneficiado de la Atención de Emergencia. Eso significa que se ha logrado una cobertura de apenas el 39% de la población registrada en el SUR. Con base en las cifras obtenidas, observamos que los recursos invertidos en esta fase alcanzan un promedio de solo $ 694.650 por familia. Además, se debe decir que obligada por el mandato de la sentencia de la corte constitucional, en el 2004 la RSS entregó 1500 mercados de manera directa, y como complemento, a familias que nunca habían sido atendidas; en el 2005 los mercados fueron 1.000.

- La discontinuidad temporal en la operación de los convenios, limita la capacidad de respuesta ante las demandas de la población desplazada: por un lado cada convenio tiene vigencia por solo tres o seis meses, por otro, el lapso entre la liquidación y renovación de los mismos puede demorar entre dos o tres meses más. Todo esto hace que la oportunidad para acceder a las ayudas de emergencia esté marcada por la incertidumbre.

- La mayoría de los beneficiarios de la ayuda de emergencia la

recibe, en promedio, únicamente entre 3 y 5 meses después de haber sido incluidos en el registro de la Red de Solidaridad Social.

- Las inconsistencias y deficiencias del SUR afectan de manera grave la fase de emergencia. Por ejemplo, en el año 2004, en el convenio suscrito entre la corporación Minuto de Dios y la RSS, el 60% de las familias registradas como desplazadas no aparecieron para recibir la ayuda. La corporación se vio entonces obligada a buscar familias desplazadas ubicadas en municipios cercanos a Cartagena (Turbaco, Arjona y Carmen de Bolívar).

- La cooperación internacional ha venido cumpliendo un papel ejemplarizante en cuanto a la ayuda de emergencia a la población desplazada. Gracias a la alianza entre la corporación Minuto de Dios y la CHF (Cooperative Housing Foundation) se logró brindar atención a 1.729 familias, con $ I.210 millones, desde junio del año 2001 hasta julio de 2005. La ayuda consistió específicamente en suministro de alimentación y atención psicosocial. La tabla adjunta resume las actividades desarrolladas.

AÑO	FAMILIAS BENEFICIADAS	ALIMENTACION - ATENCION PSICOSOCIAL
Junio 2001 - Enero 2002	271	$ 189,700,000
Mayo 2002 - Mayo 2003	527	$ 368,900,000
Agosto 2003 - Junio 2004	454	$317,800,000
Octubre 2004 - Junio 2005	477	$333,900,000
TOTAL	1.729	$1,210,300,000

-En igual sentido, habría de resaltar las acciones de emergencia realizadas en el marco del segundo Plan Global del departamento

de ayuda humanitaria de la comunidad europea ECHO. Estas actividades se desarrollaron en el barrio Nelson Mandela, a través de la organización Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) durante los años 1998-2000; la entrega de alimentos, atención sicosocial y capacitación en desarrollo comunitario fueron sus aportes.

En conclusión, podemos decir que a pesar de los avances en la atención de emergencia a través de AHE es patente (en este caso del Estado) la vulneración del derecho fundamental a la "seguridad alimentaria" en la población desplazada. En la fase de urgencia -es decir 72 horas después de la huida de su lugar de residencia-, el suministro de alimentos no ésta asegurado por el Estado, y la tragedia no es mayor porque en esta fase se ven obligados a substituirlo las ONG, las iglesias, el CICR, y otros entes no gubernamentales.

Por si fuera poco, a la baja cobertura en términos de población del sistema de emergencia en el SUR, se le suma el hecho de que en la supuesta fase de estabilización socioeconómica, entre el segundo y tercer año, sucede lo contrario, pues las familias enfrentan los mayores niveles de empobrecimiento y crisis alimentaria [12] (Mónica Trujillo: 2001).

Otra debilidad importante la encontramos en que, ni la RSS ni las ONG operadoras, tienen un sistema de información que

[12] Mónica Trujillo. PMA. Mayo 2001. Evaluación de las necesidades alimentarías de la población desplazada.

contemple la evolución antropométrica de la población atendida. Es decir, no hay un seguimiento permanente al peso, talla, perímetro cefálico y estado nutricional (sobre todo en los niñ@s) que posibilite un análisis pormenorizado para la toma y rectificación de decisiones en el tema de la calidad de la ayuda alimentaria brindada.

Queremos cerrar este apartado con una valoración sobre lo que creemos, con Richard Nordgren[13], debería ser la "acción humanitaria", en un contexto de guerra o conflicto armado como el colombiano: La acción humanitaria por más técnica que pretenda ser y por más experta que sea en el manejo de estándares reconocidos, sino está ligada a una noción integral de reconstrucción de la capacidad de las poblaciones afectadas, corre el riesgo de ser un instrumento de satisfacción de algunas necesidades, sin aportar a la esencia de las razones del conflicto y, por lo mismo, a soluciones duraderas (en mi opinión es lo que está sucediendo en el distrito). Luego en consecuencia Nordgren **(**representante en Colombia de Project Counselling Service 2001), plantea que "la acción humanitaria y la protección adquieren una dimensión integral que hace referencia a la respuesta a las necesidades como la protección de derechos, el empoderamiento de sujetos sociales, la reconstrucción integral y sostenible y el aporte a la construcción de una cultura democrática basada en la tramitación pacifica y negociada de los conflictos".

[13]Richard Nordgren. Marzo 2003, pagina 327. Contenidos y Dilemas de la acción humanitaria. Memorias del II seminario internacional. Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los Derechos Humanos.

ß#Œ5Ý6Ú--m„äÀî“"Q"þÐWúWúW

ß ÕŸf÷s /•›µï¯œ+•Œ“È*¾®•ÜÜ ×Ù‘8 *@ó©Ú¶œ;ƒ–ºx(ú]£–ºå0Ø;* €
ß Â‰LCP] þ&ýÝÓÁ/Æ1L..Ÿ™gA|$²ëA'.yÿÜTwÞ;ƒÚ¥8‹q / À‡3 j¡í U•l Vl•ÕÈ›ñ
ß°MZHP] ðÕãÙÙäl c{àú 7l }Äô?æO }‘ “ÑÕÙ‘ _ìk6. ø•kQ ýÃé+ V¹-úíî$ 7ñºÄ
ß°¦Ï Æ±ÞõêÙÜ[Œ£“ +ü •¥Ú ø, aшÀŒ&&w à…ï Õè+ 9?S ÿ6÷êÝ@3=Š%
ß°¦‡# \3æÝ û Vø©WþŠw½¼™ÜkÔ¤ •RÃA Sà 8 G-ô•j©½¢ˆÎ‡•Ýÿòü; E›Žñ
ß;Iåü' ù £°¦¦ fŸÉãÐê Æ OÂöÐ,7ÔÂ|JÿLä•J Ã4Ò”z•<PéVz‘“ ã ÿ õèñ
ß Ôá¬AÔëø û¿\ÒŸF–ƒ•^KÒ0; oÆÞì i vÊDŒöZÕ‘ ©º ¡´dw] B Vl•«ÜÙæ¤Ù@3—
ß Â?LBBOœ 1|î "! _Lf÷ŒEy][• ä¤S;ªÞËVB• ¯{} H çúà½Æ1ËÑr³È•K›u½ÕÈº Ä
ß°¦³ÂuIk ÊA§U „¨…ºà-‹òM ÕŸ¯ÎÕfnËâæ> 0þÃ©ŽU: 3s ¡À³1½Þ••‹~á
ß@MZYP ÿõÕã ªŞ ó Î) Þåÿì›ÐC.ò UQs è`d D«ÒÞ²2Ÿ.ßuø¼¶ï ÕNÞ™Ÿ•{ Ì Õèñ
ß@ ÜÃ•Ž* ÕÕ–ê õ1ÌÈãöö÷ÐÄøŸ/1-ýØdlJâø êµ½ÄËÞÃãÕ£¶œ¼ 2</d RÆè èñ
ß@MÌ ypƒ,• (èl~·Ý÷ö ý Ø%¾1Ò_Ê³⁄JÆBç ¥ ÔŸU[_r! 4 Æ cmìM@lWÆÌ ¿
ß@Måò••·¢™„" =) D 4ñžêkÞÜÆ¬ IÂI bś¿«w•i

ßtm §ŸH)'ûÜŠ{½Ž`Ž`þŸ$Èkà DS¼Ñi"ëƒàžÍûÍ\Š¸ç¸ödûäw`÷àw(¿Ç
ßºÑÊ«£‡ïXÁÔÅ‡Y**oA‹.Òê1ê

- ßØA‡gÆ0EOí¿? ÿ¡EÊO1¨kuÿ½$ &±,‰ò—MŠ\ŠµädɃh‡µ¼ÛÛf†
  ßk,ëktF6 Ï r >Ò gì•eeWÉ]7•µo}øS¹è÷ÉIwIƒÀïÎeüßv_}3Ë*Áà
  ßx 7S ‘ÜB RŠ Úäümq Sƒ (‡“ R8mcÌí ‡ œ @ÛQ ù ñÕ¢ š’ wµ
  ßÛD-ZÐ¡!äµ¦Õ¾¾ð[þà¦ØÌórs,4Ø4‘w†XÜ8vö$S€¥Ø< [òŠ!¡8
  ßÛD„ÓîÆwl¾€C3Öy*›âyŽ5ïjò«2ÖÒQ€.]‹ ’¡ÐL½T\óŠJ3Êaø•
  ßkÔõ^€qC3ö÷É5—À¨ÖÇô9«•H ƒÁ{îl ˜§åå"QÑýŦë, Ÿ6ÎeNå|
  ßÛD„íÎn@í¿bŠ¥ «5ØÕ™™À4&&oo·7f” ïÌÌú7³J #ºRÇ^õü”|

[14]Ricardo Sánchez-Luis Eduardo Jaramillo. Revista Universitas. Enero-Junio 199, pagina 87. Desplazados: Experiencias en Salud.

? La presencia de dolencias físicas se presentó en 33 personas (94%) mientras que 30 (86%) se preocupaban con mucha frecuencia por estas molestias. Síntomas depresivos se presentaron en más de la mitad de la muestra, 25 (68%) sentían desgano de vivir o tristeza, 20 (57%) tenían la impresión de que su futuro era desesperanzador, 16 (46%) lloraban con mucha frecuencia, 18 (51%) no podían tomar decisiones sin la ayuda de alguien y 23 (66%) se levantaban en la mañana con más cansancio que de costumbre.

? El miedo o pánico repentino asaltaba a 22 (63%) beneficiarios, 23 (66%) sentían temor por las cosas futuras y 20 (57%) se preocupaban tanto por sus molestias físicas, que les resultaba difícil pensar en cualquier otra cosa.

En la fase final, de los beneficiarios que al inicio manifestaron problemas para conciliar el sueño, el 60% pudo dormir con facilidad. El 48% de quienes padecían interrupción del sueño logró dormir en la noche sin despertarse varias veces. Aunque la muestra mostró mejoría en todos los síntomas explorados, solo 19% logró recuperar el apetito, mientras que 36% sintió que controló la pérdida de peso. Las dolencias físicas (dolor de cabeza, nauseas, dolor en el cuello, dolor en las piernas, etc.), y la preocupación frecuente que producían en los beneficiarios, disminuyeron un 33% y 37% respectivamente.

La variable donde se observó mayor mejoría fue la depresión,

ßt Qº²„íZ+ Ã”..x¨z—yss)ìös‡Ú\èQÞü,[Û $b:=¶M¤;CÚ ¥<Ô”³
ßº#:£ãlœØAe²„Vê #õÇ[ÞÞ• .Ö9À.ÏZ Ë ØöSSSÍ•ÃÞÃ«®.?^õŒL¡Ré©
ßtmNG(‘ùb[Û½KîÀ‘c4÷‘5‘5â)Þ¢ šF0êÒ. {ìIw %T,‘ ç~†Ý F÷Ž-D
ßòÓ<¥¼ü¾'Îlšl ôte6Ù¼AäAÈª PÍÙ&ß £Á{Íû)XØ©Ê:i ýœ3Ë³Kþ ›¹QX
ßyq ”:2¹` ’ô þîý À¯ŸÄ£ƒ¡—î®Ú ±™m•îèø ³% '7 `hp ks{ •
ßãL´†çPI ›Ú ¼~P!óÙ¾WúAÆ©a½< DþÜÜß³~»”Â$S£÷Ž‡Ñ©@)»Ãc
ßt hJ‚ê“ %ŽoÏm/ÓÄ•*ø3Öò¶ø«ÍRc “&ƒÁ<ÍÑ¯ÞJY*hK÷Sè¥-–

ß“ü >^• ¬ìUšl.].ÒÃ 0§‰,,cS1 ‹Ç@ƒþ[þykë˜Æõ#ÁàwÃ[CÛry˜/Ç
ßåÞG?¨ ‚êÌ ,)ûì¾>¾Ræo¼_¤®æ÷”»R Å¿‡Ú6›Êøx¦6 8œ¤ªAlèüå|„m
ßò[S¶ˆ€axZR9Ügûï‘Á±©‹èÚ 9Ç>%ÿy·•»ÂÒR# Ïý+‹Ö!¸i¶ ™0È_
ßò[<¥åüæÓ Óxi;ý+ýî wwŸCIS™À4lÉƒª¾µ7fæ#a½• ®µÔkš1 ah
ß›meG(rjL´ äµxvg9Ü[¸ CaæU›R(½½ÑwÔÿ+Z+Z ç •¼u}çïØoXï 7>
ßò[Sì5žoØ‚EèèÙ îÀ “ð“uÒêê1÷šF™R$Þÿ<Lz‰[*9´eü "¹PçÐïØ$o
ßtV¿' jb §¾m/ òê¹{G§ò•wÔºŽ ÔÑ¦F] Feà•¼ëú7fÆGv¥RSê• mV

ßjÓõîWÀ(@ØÅÀÈW(W(¨z—;;ƒ÷òqÌé`êêe• oê-3³…³â³âŽÞæ}œ.ž5Ëþu
ß#cÌÄzãLcÌÅ·

- ßØÅ¶¯/ÓÓ × ZK¾aæG• ÜÓ&ëhî—[ÖQ‹Ëhw¥2až‡æ¦®ÐKây +ÂÊ
  ß²}½K<þÐ¡sdëyäÆiiÜ#ÒÒû«ëhî^¯*‡ò ò /z¨×µÔy§þ¤;Òw–-5
  ßŠòB#åœd5 ¦i; ÂÂGMM'<—…{q-³ÒLŒƒÙ} (}ÔÜs3Ê›29"¹
  ßÛD„}ËœÆÈò¾_ŒƒŒWú;ë òRTT‡Å"'•¿‘ Jx‡ Z^—ã£:A`÷&-…³
  ßkÔõ^¿?Ý®ÁÅ£GêêÞ¼MÓñ2o·Ø4ÉšÉIw¥?nœéÐo ¡ÀµL£Œ
  ß: eÎ6¿ ×¨z…ÍÚð“7êê1 4ÃT g .Ò. êê2pžÍû{©¸{© Þuõµ‹„£:A
  ßÂ£µ‡ÙÊ •g9À,§{Ø{oyƒ•ÞÄ- ³m“ðÅ?nî ^/¯ÞöŽ%¼¾À<ý”³
  ßÛýLié«+ýÏ O Ç÷ÂÊÔ5„n*N•§"• “ð&d’ÐþæËù§å¡¥Ä[zcúºÁY°
  ßÛD%ÿÐÁƒÍ‹Ú¾U ™{ƒ• &å ð©± 2• W…³Ù±àwÃZy§>þ–¼Sê

> mutua muy frecuente entre los miembros de la familia. El 57% de las familias en la primera aplicación manifestó que ocasionalmente los miembros del hogar realizan actividades conjuntas; este porcentaje se redujo a un 40% en la tercera aplicación.

Sobre la calidad de las relaciones, en la comunicación familiar el trato respetuoso se incremento de un 74% a un 89%. El 89% de las familias solucionaban sus problemas dialogando. Las peleas verbales se redujeron en 5 puntos porcentuales (de 11% a 6%). En cuanto a las decisiones en familia, se incrementó del 20% al 28% la toma de decisiones por parte de un solo padre.

En las respuestas de las familias a la encuesta se evidencia una sobrevaloración de la unión y calidad de las relaciones familiares que se contrasta con las observaciones hechas por el equipo sicosocial durante las visitas domiciliarias y el trato diario con ellas.

En relación al Autoreporte Social tenemos los siguientes resultados: Se observa que las relaciones con los vecinos actuales aunque nunca fueron malas, tienden a mejorar de una manera notable. Las buenas relaciones con los vecinos se incrementaron del 63% al 80%, las relaciones regulares bajaron del 26% al 6%. En cuanto al interés en las actividades comunitarias, se evidencia la no participación y la falta de interés por mejorar esta situación, confirmando el hecho de que solo 5 personas terminaron perteneciendo a algún grupo u asociación comunitaria o de desplazados.

En general, las familias desplazadas muestran dificultad para adaptarse al nuevo entorno, mostrándose poco participativas en la solución de los problemas de la comunidad y tienen poca motivación para asociarse; las razones de éste comportamiento son las características de las comunidades receptoras, donde existen problemas de hambre, vandalismo, prostitución, contaminación, violencia, etc., a los cuales las familias desplazadas no estaban acostumbrados. En otras palabras, la atención sicosocial influye en los cambios en la salud mental de los afectados y es clave para la dinámica de reconstrucción de su proyecto vital.

Un balance en la atención sicosocial nos muestra que a la inmensa mayoría de las personas desplazadas incluidas en el SUR, el Estado no les ha garantizado este servicio, tal como lo especifica la normatividad vigente. En efecto, en las acciones desarrolladas desde el año 2000 -convenio con Pastoral social- si bien a las familias que se les entregaban los mercados y se les realizaba un taller sobre los aspectos sicosociales; tanto los recursos asignados en el convenio, (recuérdese qué el decreto 2.569 de 2000 condiciona los recursos del SNAIPD a la disponibilidad presupuestal) como la capacidad logística limitaba la atención sicosocial a esos talleres, y no era posible adelantar terapias individuales y un monitoreo sobre la evolución de los afectados.

La alternativa posterior, consistente en que la atención sicosocial fuera asumida por otras entidades Estatales, como el ICBF y el

Ministerio de la Protección Social, o entidades no gubernamentales especializadas en el tema, no resolvió nada. Al contrario,

> *"El dejar la prestación de la atención psicosocial a la discrecionalidad o a la disponibilidad de los recursos de dichas organizaciones, ha tenido como resultado una drástica disminución de la cobertura. Las cifras del ICBF y del Ministerio de la Protección Social, reflejan una cobertura mucho más baja que la de la atención prestada por la Red de Solidaridad Social en los demás componentes".* ***(ACNUR 2004).***

Por ejemplo, en el 2003 el ICBF prestó atención psicosocial a través de las unidades móviles a 7.669 familias (38.345 personas) que corresponden al 28.5% de las familias atendidas con asistencia humanitaria de emergencia por la Red de Solidaridad Social durante el mismo año (26.828 familias).

En el caso de Cartagena, la situación es mucho más dramática ante la carencia de una infraestructura para la atención psicosocial en el estamento oficial-DADIS y la ESE Cartagena de Indias-, no obstante las competencias y responsabilidades que la normatividad le impone al Distrito. Y aunque el tratamiento sicosocial es vital para la recuperación de las personas en situación de desplazamiento, porque de su adecuado manejo dependen, entre otros aspectos, el alivio del impacto emocional de los hechos violentos en los afectados, la disminución del

sufrimiento emocional y la reconstrucción de lazos familiares y sociales**,** desafortunadamente este proceso no se desarrolla con la población desarraigada en Cartagena. Lo impiden el pesado lastre del incumplimiento, la cruel falta de voluntad política, y el desconocimiento sobre la trascendencia de la salud mental para la convivencia ciudadana.

3.8 Estabilización socioeconómica y /o Restablecimiento.

La consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada en el distrito, se concibe a partir de la ley 387 de 1997 y los decretos 173 de 1998 y 2569 de 2000, en términos de "acciones y medidas de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas". Revisando como ha sido la ejecución de este aspecto de la política en el distrito y basados en las cifras del cuadro adjunto, es posible hacer las observaciones que siguen.

En primer lugar, el monto de los recursos y proyectos en restablecimiento desarrollados por la Red de Solidaridad Social en el distrito, se estima en tan solo $ 1.877. 590 por beneficiario, sin incluir costos de administración. Y en total, la cifra es de $839.524.590, logrando vincular a unas 650 familias. Los proyectos se han orientado a la creación de microempresas, negocios individuales, y a la capacitación en el ciclo del negocio (administración, contabilidad, mercadeo y control). Es de

reseñar la carencia de registros estadísticos y de un sistema de información para el monitoreo de esos proyectos, lo cual impide conocer hoy día los niveles de acumulación, consolidación y sostenibilidad del negocio o del desplazado como agente económico autónomo.

Esta situación, no es diferente ni ajena a la descrita por ACNUR[15] en su *Balance de Políticas Públicas 2004*, en el sentido de "La brecha entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, es hoy más grande que en el pasado en dos sentidos: i) la diferencia entre el número de familias que reciben asistencia de emergencia y el número (muchísimo menor) de quienes obtienen asistencia para su estabilización socioeconómica, tal como se constata en el distrito de Cartagena; ii) la discontinuidad temporal entre la finalización de la asistencia de emergencia y la iniciación de la provisión de ayuda para la estabilización.

A ello se agrega que estos proyectos productivos, orientados al restablecimiento de la población desplazada en el distrito, nunca se articularon a estrategias de desarrollo local o regional, ni se insertaron en cadenas productivas, ni en circuitos comerciales viables. Fueron proyectos o iniciativas condenadas al fracaso económico y financiero, sin ver sus relaciones con una economía globalizada y sujeta por completo a los vaivenes del mercado.

[15] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. Balance de la Política Pública. 2004.

A continuación el cuadro resumen muestra los niveles de inversión alcanzados.

INVERSIONES EN ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA.			
AÑO	**ITEMS**	**VALOR**	**POBLACIÓN BENEFICIADA (PERSONAS)**
2001	**ATENCIÓN PSICOSOCIAL**	**$ 200.000.000**	**100 Niños**
Enero 2000/Junio 2001	**RESTABLECIMIENTO**	**$ 200.000.000**	**20 Hogares-100 Niños Oficios Artísticos (Barrio Nelson Mandela)**
		$ 175.518.000	**100 Hogares en San José de los Campanos / Convenio PMA**
		$ 72.895.000	**50 Personas trabajo a su alcance**
2004	**DONACIÓN**	**$ 84.877.000**	**$ 43.971.000 Corporación Familia en RED**
		$ 40.906.000	**Actuar por Bolívar**
2005	**PROGRAMA DONACIÓN**	**$ 65.328.590**	**$ 3.542.000 Banco de Alimentos**
			$ 40.120.000 Corporación Reciclaje
			$ 22.663.000 Asociación Desplazados
TOTAL		**$ 839.524.590**	

En palabras del informe de ACNUR “Esta circunstancia se ha visto agravada durante los últimos dos años, debido a la notoria reducción de la provisión de soluciones duraderas por parte del gobierno, en particular de aquellas referidas a la generación de ingresos y empleo para la población internamente desplazada. Como se verá, la única oferta en este sentido, ha sido el crédito con cargo a la línea especial de Finagro para las personas en situación de desplazamiento y a la línea especial de Bancoldex, sin mayores resultados. No sobra recordar que el actual gobierno eliminó el “capital semilla “que se otorgaba a las familias en los proyectos productivos en los procesos de retorno o restablecimiento (en promedio era equivalente a 8 salarios mínimos vigentes).

Es preocupante ver cómo las nuevas condiciones vía crédito FINAGRO (a través del Banco Agrario), implican para la población desplazada un endeudamiento del 100% y, adicionalmente, que el punto de equilibrio del proyecto sea más difícil de alcanzar debido a los altos costos financieros. Aquí es oportuno preguntarse dónde queda el concepto de Reparación de Pérdidas y Restitución de Derechos, los mismos que se definen en los principios Rectores del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada (decreto 250 de febrero 7 de 2005). Allí se precisa la necesidad de un Enfoque Humanitario, Diferencial y Restitutivo. Eso significa, simple y llanamente, que las acciones de la Red de Solidaridad Social están en abierta contradicción con los principios que la sustentan legalmente.

En consecuencia con lo precedente, es importante considerar que la generación de ingresos y oportunidades en la población desplazada, traducida en la posibilidad de tener un empleo digno y acorde a las destrezas y habilidades de la persona, es una condición esencial para el restablecimiento de la población, pero igualmente es de las más complejas para llevar a cabo. Esto último es sobre todo relevante en el contexto de los cambios introducidos por el modelo económico neoclásico, en el marco de la globalización económica, social, política y cultural que, en sociedades como la nuestra, ha ocasionado una ruptura en la creación del empleo, derivando hacia la informalidad económica y propiciando una precarización del mismo. Lógicamente, con altos costos en calidad de vida, ingresos y sostenibilidad para la clase trabajadora. Situación tendiente a agravarse, debido al advenimiento del tratado de libre comercio con los EE.UU., a todas luces inequitativo para la producción nacional.

3.9 Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

Complementario en lo atinente a la generación de ingresos y oportunidades en la fase de “restablecimiento”, es importante para nuestra investigación analizar cómo la población desplazada en el distrito ha accedido a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en la perspectiva ya señalada, y más aún con la sentencia T-025 de 2004, tal como se describe a continuación:

El derecho a la educación por parte de la población desplazada

en el distrito, tiene como bases además de la Constitución Política de 1991, la Ley General de Educación y la ley 715 de 2001, los postulados emanados de la ley 387 de 1997, específicamente el decreto 2562 de 2001. Este último decreto plantea, aparte de un modelo de aceleración del aprendizaje, una propuesta pedagógica para estos ciudadanos; su propósito esencial es el desarrollo de procesos de recuperación de los traumas sicosociales sufridos por los niños y jóvenes, posibilitando su integración evitando tratos discriminatorios en su dinámica de aprendizaje. El mencionado decreto establece responsabilidades definidas para las secretarías de Educación Departamental y Distrital, especialmente la formación de docentes que apliquen esa propuesta pedagógica.

Es evidente que la política pública pretende hacer viable el concepto de "adaptabilidad", bajo el supuesto de que la educación impartida en los centros educativos públicos y privados, debe guardar los contenidos del proceso de aprendizaje que mejor se adapten a los menores en términos de oportunidad y pertinencia advirtiendo su cultura, religión, etnia, género y limitaciones físicas. Es decir, en términos de la satisfacción de sus necesidades básicas de aprendizaje (Defensoría del Pueblo 2003)[16]. No obstante, al confrontar los instrumentos de la política educativa y su aplicación en el distrito, los resultados son desoladores y precarios:

[16]Evaluación de la Política Pública en Procesos de Restablecimiento de la Población Desplazada desde un Enfoque de Derechos Humanos. Defensoría del Pueblo. Bogota. 2003.

- No se conoce un registro en la Secretaría de Educación Distrital sobre la ubicación de los niñ@s y jóvenes desplazados en los centros educativos de la ciudad, se supone que la mayoría se localiza en las 33 escuelas comunitarias que funcionan en los asentamientos en donde reside la población en situación de desplazamiento. En estas escuelas no se ha desarrollado el modelo pedagógico que contempla el decreto 2562/2001, tampoco la secretaría ha capacitado a los docentes para ello; adicionalmente a los docentes de estas escuelas no se les cancela sus sueldos oportunamente, y la dotación pedagógica y sus instalaciones muestran deterioro y fragilidad para el normal desenvolvimiento de sus actividades.

- Si bien el SENA ha venido efectuando procesos de capacitación desde el 2004 a la población desplazada, con la perspectiva de avanzar en su restablecimiento, no se conocen programas especiales dirigidos a jóvenes desplazados en transición de la secundaria a estudios técnicos o tecnológicos. Esto implica mantener la ruptura del ciclo educativo, lo que en el futuro inmediato le significarán altos costos a la sociedad. Esto es así por que afecta la movilidad intergeneracional, pues sus implicaciones van más allá de la posibilidad de lograr una sociedad equitativa o más cohesionada, puesto que, lo más importante, tiene incidencia negativa sobre la distribución del ingreso en el largo plazo.

- Para el año 2003, el sistema RUT de la pastoral social estimaba en casi 12. 400 los cupos educativos requeridos para la niñez y

juventud desplazada en la ciudad, reflejando así la demanda por parte de éste segmento de la población.

En cuanto al derecho a la salud, el país, en la suscripción de muchos instrumentos y convenios internacionales, ha contraído la obligación de prestarlos bajo la universalidad e interdependencia de los Derechos Humanos. Para las comunidades desplazadas, se parte del principio de "accesibilidad "como elemento determinante para la realización del derecho, como un eje transversal orientado a la no discriminación, es decir que toda persona tiene derecho a gozar de una salud integral. (Defensoría del Pueblo 2003), "asequibilidad", comprendida como la posibilidad que debe darse en términos económicos para que la población logre incorporarse al sistema de salud de manera efectiva, y goce todos los beneficios a que tiene derecho.

Es incuestionable la precariedad que en materia de acceso a la salud antes, durante y después del proceso de desplazamiento tiene la población, asentada en el distrito de Cartagena. De hecho, desde el 2004 han venido siendo atendidas, e incorporadas en el régimen subsidiado, solo unas 600 familias de las 8.770 registradas por la Red de Solidaridad Social.

Como limitantes adicionales surgen, por un lado, la prestación del servicio a partir de un enfoque paliativo (sin desarrollo de los componentes básicos ni de atención sicosocial); por otro, las múltiples trabas administrativas y burocráticas en los diferentes

niveles territoriales (Nación, Departamento, Distrito) que impiden una clara definición de responsabilidades, no obstante la existencia de diversas circulares y decretos del Ministerio de Protección al respecto. Además[17], se da la ausencia de una adecuada regulación ante la proliferación de IPS para la prestación del servicio de manera oportuna y pertinente.

En síntesis, el desempeño de la prestación del servicio de salud a la población desplazada se encuentra en desacuerdo con su fundamento constitucional, el artículo 13.2. Este artículo impone al Estado "la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados como es el caso de la población desplazada por la violencia". (Defensoría del Pueblo 2003).

En cuanto al derecho a la vivienda, asociado a los ya descritos de salud y educación, representa para el individuo y su familia la garantía de consolidación de condiciones de calidad de vida. Es, como se sabe, un componente fundamental porque concretiza el asentamiento, ayuda a construir o fortalecer lazos sociales y de arraigo, brinda protección, abrigo, intimidad y seguridad al hogar; además es el punto de referencia para la integración de los miembros de la familia con su entorno inmediato. (Defensoria del Pueblo 2003).

El desplazamiento forzado en el país y el distrito, evidentemente vulnera el derecho a elegir el sitio de residencia de los

[17]Evaluación de la Política Pública en Procesos de Restablecimiento de la Población Desplazada desde un Enfoque de Derechos Humanos. Defensoria del Pueblo. Bogota. 2003.

ciudadanos, de allí que el Estado, como responsable de la vida, honra y bienes de los mismos está en la obligación de garantizar y proteger el derecho a la vivienda, amenazado ya sea por desplazamientos masivos, por goteo o individuales.

Para cumplir ese mandato, el Estado colombiano ha diseñado varias normas o decretos como el Conpes 3157 de 1999, el decreto 2620 de 2000 del Inurbe y el decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico[18]. Si bien éste decreto legisla sobre los procedimientos para acceder a los subsidios, no toma en cuenta la posibilidad de aceptación de los bienes inmuebles urbanos y rurales abandonados por la población desplazada como aportes para el pago de las nuevas viviendas. Tampoco crea mecanismos viables de acceso al crédito para adquirirlas. (Defensoría del Pueblo 2003).

En el Distrito de Cartagena, esa normatividad ha sido por completo desconocida en las diferentes entidades con responsabilidad sobre ello, desde la Red de Solidaridad, hasta las demás que conforman el Comité Distrital de Atención a la Población Desplazada-. Esto se traduce en que el Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado en el año 2001, no contempla la determinación de áreas o usos del suelo para la localización de programas de vivienda (al tenor del decreto 951 de 2001), con destino a los desplazados. Actualmente, están a punto de perderse 400 subsidios cada uno por $8.000.000- del programa

[18]Este es un decreto reglamentario de la ley 387 de 1997, en lo atinente a la entrega de subsidios para la población desplazada.

comfamiliar /comfenalco para vivienda, y cuyos beneficiarios son desplazados, ante la inexistencia de un lote para la construcción de las mismas.

3.10 La gestión pública en el Distrito.

Los Comités Departamentales, Distritales y Municipales, desde la expedición de la ley 387 de 1997 y su artículo número 7, se definen como uno de los pilares del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Estos Comités son concebidos como un espacio de concertación interinstitucional donde, a partir de las directrices del Plan Nacional y el Plan Integral Único de atención a la población desplazada, las entidades con participación y responsabilidad al respecto, definen los proyectos que llevaran a cabo en su gestión.

Al examinar el rol del Comité Distrital de Cartagena en la gestión pública para la atención a los desplazados, se observa, durante el periodo considerado por ésta investigación, un manejo informal en cuanto a sus funciones, clara ausencia de voluntad política y, en algunos aspectos, negligencia a la hora de asumir las responsabilidades emanadas de la normatividad vigente. A continuación se describe como ha sido el desarrollo de este Comité local:

1. Aunque parezca insólito, no ha sido posible conocer el decreto o acto administrativo por medio del cual la autoridad distrital

conformó el Comité acorde con disposiciones legales. Tampoco se conoce el mecanismo por medio del cual se integran las diferentes comisiones de trabajo, con miras a lograr mayores niveles de funcionalidad y capacidad de respuesta a las demandas de la población objeto de su naturaleza.

Se reconoce como durante el año 2000 para efectos de su fortalecimiento, la Red de Solidaridad Social designó un asesor cuya tarea era consolidar la representación de las instituciones con asiento en el Comité, así como facilitar la presencia y participación de las organizaciones sociales al interior del mismo y, en últimas, realizar una "pedagogía" sobre la responsabilidad de cada una de dichas organizaciones. El asesor también debía evaluar la capacidad de coordinación y gestión de esos organismos en pro de la población en situación de desplazamiento. Sin embargo en el año 2001, la Defensoría del pueblo tuvo que amenazar con instaurar una tutela al alcalde de la época, para que citara al comité con miras a afrontar la problemática del desplazamiento en ese momento. En ese contexto de negligencia institucional, no sobra destacar que la presión y reclamos constantes de representantes de organizaciones de desplazados, han sido el soporte para ir constituyendo el Comité como tal. Sin embargo, esa presión reinvidicativa de los desplazados o de sus representantes, no ha derivado en ningún momento hacia una participación de los mismos en la toma de las decisiones requeridas para solucionar sus múltiples carencias.

2. En la actualidad, el Comité Distrital realiza su gestión mediante un esquema desconcentrado, asignando responsabilidades y metas por una especie de subcomité para atender casos de emergencia, estabilización y/o restablecimiento y demandas en vivienda, salud y educación. Pero, no obstante los esfuerzos y las mejoras, todavía sólo participa la mitad de las entidades con responsabilidad en la atención del problema; además, las que participan carecen de recursos financieros para adelantar proyectos y actividades.

En resumen, la gestión institucional para la atención del desplazamiento forzado en el distrito (incluyendo a la Red de Solidaridad Social) está signada por una limitada capacidad operativa y gerencial. Esto se traduce en la ausencia de Planes de Desarrollo (denominados ahora Planes Integrales Únicos o PIU), como instrumento direccionadores y estratégicos en la atención a la población desplazada.

Se puede decir, a partir de las constataciones anteriores, que la gestión pública para atención a desplazados en la ciudad, presenta una diferencia abismal entre el conjunto de decretos y reglas que constituyen su marco normativo, y la instrumentalización y ejecución de los mismos. Se trata de una gestión estatal y local cuya naturaleza parece ser la informalidad en los procesos de los que debe ser responsable; y si a esa informalidad se le suma la arraigada práctica del incumplimiento, entendemos el por qué la gestión de la institucionalidad pública resulta deslegitimada.

Es inadmisible que -luego de 10 años de desplazamiento ininterrumpido hacia Cartagena y 8 años de contar con un marco legal de protección como lo es el SNAIPD-, **no se haya logrado la elaboración de un plan de desarrollo como carta de navegación para enfrentar este complejo fenómeno. A lo anterior se agrega la carencia de Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional para efectos de generar procesos de mejoramiento continuo.** Si a las flagrantes deficiencias señaladas en la gestión institucional, le agregamos las inconsistencias y limitantes del SUR, ¿cómo verificar que la asignación de recursos para atender a los desplazados es la más adecuada y garantiza el cumplimiento de las metas definidas?

3.11 El desplazamiento como fenómeno invisible.

Es claro que las prioridades del actual gobierno nacional han estado orientadas hacia tres ejes fundamentales. En primer lugar, profundizar el ajuste de las finanzas públicas para efectos de cumplir el memorando suscrito en diciembre del 2002 con el FMI, y cuyos resultados tres años después-luego de dos reformas tributarias y de múltiples estrategias para reducir el gasto público- siguen evidenciando que tenemos unas finanzas en “cuidados intensivos”, con un déficit fiscal consolidado equivalente al 2.5 del producto interno bruto, una deuda pública interna cercana al 50% del PIB, y una deuda externa cercana a los U$ 32.000 Millones, en otras palabras el ajuste estructural sigue pendiente.

En segundo lugar, se ha considerado como esencial el rescate de la gobernabilidad y la convivencia mediante una estrategia de seguridad democrática cuyo soporte es la recuperación del territorio, basada a su vez en una guerra integral al "terrorismo", combinada con la estrategia de negociación y desmovilización del paramilitarismo[19] y de otros actores armados. Sin embargo, los severos cuestionamientos- a nivel nacional e internacional- a la reciente Ley de Justicia y Paz, así como la ausencia de una infraestructura adecuada y efectiva para la reinserción de más de 20.000 combatientes, reflejan la magnitud del reto que enfrenta el Estado y la sociedad colombiana en los próximos lustros.

En tercer lugar, el gobierno nacional busca culminar el proceso de internacionalización de la economía, mediante la firma de un tratado bilateral con los EE.UU., negociación a todas luces inequitativa y desventajosa para la economía nacional.

Como se ve, desde un principio el tema del Desplazamiento Forzado está por fuera de la Agenda Pública y de los intereses del Gobierno. La afirmación anterior se corrobora con el hecho de que, en la agenda pública establecida en el plan de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, el desplazamiento aparece de manera tangencial. No obstante, es de significar que el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, caracteriza la situación del desplazamiento Interno forzado como "el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del

[19] A finales del año 2005 se han desmovilizado 19.000 miembros de los paramilitares y han desertado unas 8000 personas entre guerrilleros y paramilitares desde el 2002.

conflicto armado interno". Este fenómeno,

> "por su magnitud y sus características… no sólo representa una de las más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos, sino que contribuye a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población, al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano. Esto último se da, en particular, como resultado de la caída de los ingresos de los grupos afectados y del efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida. Los hogares desplazados son altamente vulnerables. De cada 100, se estima que 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia". (ACNUR. 2004).

Es de señalar que en los más de 120 consejos comunales (considerados una acción de gobierno para dar respuesta a los problemas con el concurso de la ciudadanía) realizados por este gobierno a la fecha, el tema ha brillado por su ausencia. Es más, recientemente el gobierno puso a discusión de la opinión pública la propuesta "Colombia 2019", y obviamente la palabra desplazamiento no aparece por ningún lado. Pero hay que reconocer que este manejo del problema es perfectamente coherente con el discurso oficial, que trata de desconocer la existencia de un conflicto armado interno y las normas del derecho internacional humanitario**.**

En igual sentido es de relievar que el gobierno no ha logrado entender cuál es el papel y naturaleza de la Organización de las Naciones Unidas en el contexto del conflicto armado colombiano (cuya presencia es a solicitud del mismo gobierno), mediante el rechazo reiterado a las recomendaciones que en materia de derechos humanos viene efectuando la Oficina con sede en el país.

En cuanto al Distrito de Cartagena, el tratamiento del tema por parte los diferentes actores sociales es muy similar al del gobierno nacional. Por ejemplo, en los tres últimos planes de desarrollo distritales, el tema del desplazamiento se asume desde la perspectiva de asignar recursos para una población vulnerable, sin referencia explicita a los desplazados en las estrategias, programas o proyectos de impacto que se diseñan para el bienestar y calidad de vida de la ciudad.

Recurrentemente, se convocan en Cartagena ejercicios sobre prospectivas para el desarrollo a mediano y largo plazo, tales como “Cartagena 2011” y “Cartagena Competitiva”. En dichos ejercicios el tema del desplazamiento forzado no existe como un problema que transversaliza el futuro desarrollo de la ciudad. Ya antes habíamos reseñado que en el POT tampoco se menciona el tema. El Concejo Distrital, en sus sesiones y audiencias con la ciudadanía también omite abordar el problema, lo mismo sucede con el Consejo Gremial de Bolívar (ente que agrupa a todos los gremios económicos y productivos del Depto y del Distrito). Y es que para los gremios, los temas objetos de calidad de vida en la

urbe se limitan a lo relacionado con impuestos, la contratación pública, la seguridad en el sector turístico, la heroica lucha contra la corrupción y obviamente, la cerrada defensa de sus intereses particulares.

En cuanto a la academia cartagenera, tampoco asume el papel que le corresponde ante éste grave problema. En efecto, de acuerdo con la investigación sobre el "Estado del Arte sobre desplazamiento Forzado" 1995-2003[20], se reconoce que tan solo la Universidad de Cartagena y la Universidad de San Buenaventura lo incorporan dentro de sus líneas y grupos de investigación. El resto de universidades y centros de investigación tienen, al parecer, otras prioridades. Además, en el reciente debate electoral, los candidatos a la alcaldía no incluyen en su programa de gobierno a los desplazados; situación entendible pues se trata de una población que no hace parte del mercado electoral, pues muchos no cuentan con el documento de identificación necesario para ejercer el derecho al voto.

[20](Observatorio para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos. Facultad de Ciencias Sociales y Educación. Universidad de Cartagena. 2003.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones se ubican en los diferentes niveles corresponsables de la política pública y de los actores sociales allí presentes.

4.1 La ciudad como receptora de los desplazados.

Al sopesar el rol y actitud asumida por la ciudadanía Cartagenera, es valido concluir que en los últimos 10 años el panorama de las condiciones de la población desplazada asentada en el distrito de Cartagena, nos muestra una sociedad afectada por una lamentable "ética de la desigualdad y la exclusión social". Esto conlleva graves problemas de desintegración del orden social, pérdida de lazos solidarios y crisis de legitimidad de las instituciones políticas. En otras palabras, se asiste al progresivo derrumbe de un tipo de contrato social[21] que alguna vez se consideró había sido logrado por entendimiento entre grupos de la sociedad cartagenera, en particular entre las clases privilegiadas -específicamente empresarios, dirigencia política y religiosa**.** A modo de contraste, la carta política de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho, luego entonces es

[21]Bajo dicho pacto el concepto de Estado se asumió dentro del modelo liberal individualista. Ese modelo liberal presupondría la construcción de la igualdad de oportunidades, posibilitando el desarrollo de los planes de vida de los individuos sin afectar el ámbito privado de los otros individuos, y teniendo como base la no interferencia en la vida íntima de los ciudadanos, pero por lo que hemos visto a lo largo de este trabajo, la igualdad de oportunidades en Cartagena es meramente una ilusión, dado que no todos los individuos están dotados de iguales capacidades, facultades y dotaciones iniciales para desarrollar su plan de vida (ya se ha evidenciado la pérdida de activos y derechos en los desplazados), lo que al final resulta en la legitimación de un orden político en donde el ámbito de derechos de algunos es mayor con respecto al de otros (Francisco Cortés Rodas 1998).

pertinente citar el postulado de John Rawls[22], "en la construcción de la estructura de una sociedad democrática y justa, basada en el respeto por el principio de la libertad (primer principio de Justicia), debe tener esa sociedad prelación para los más desaventajados (en este caso los desplazados) y un fuerte énfasis en la desigualdad". Esto al parecer puede sonar utópico en la Cartagena de inicios del tercer milenio**.**

4.2 Derechos económicos sociales, económicos y culturales de la población desplazada.

- Estamos en presencia de uno de los mayores costos que hacia el futuro va a asumir la ciudad y la sociedad en general. Partiendo de las restricciones que en el acceso a la educación y salud padece desde su llegada a la ciudad, esta población, los posibles costos en términos de igualdad de oportunidades y realización de su proyecto de vida, se determinan en que vamos a construir "Una sociedad con limitada movilidad intergeneracional[23], donde existe una elevada proporción de individuos con bajos niveles de escolaridad, tendremos una reproducción de estos niveles a través del tiempo y, dado que la educación está fuertemente asociada al ingreso (Mincer 1970), es probable que prevalezca una distribución desigual del ingreso entre generaciones lo que, junto con menores ritmos de productividad (debidos a los bajos

[22]John Rawls. Teoría de la Justicia. 1985. Fondo de Cultura Económica.
[23]En este punto traemos a colación un trabajo de Catherine Cartagena Pizarro (2004), "la movilidad intergeneracional es entendida como la probabilidad neta de que los hijos superen el nivel educativo alcanzado por sus padres. Se supone que los logros escolares no sólo dependen de las capacidades individuales, sino del acceso efectivo a la educación debido a las políticas educativas y a las condiciones familiares. El índice de movilidad educativa intergeneracional (ascendente) entendido como la probabilidad neta de que un hijo, tomado al azar entre toda la población, supere la educación alcanzada por su padre"

niveles educativos de la población), tendrá efectos negativos sobre el crecimiento económico".

- Otro indicador de gran relevancia e impacto sobre esta población es el número promedio de años de estudio de los desplazados para el acceso al mercado laboral[24]. En éste sentido la población desplazada sufre la ruptura del ciclo educativo, múltiples traumas en lo sicosocial, y una alta deserción escolar[25], que permiten avizorar que está población difícilmente logrará alcanzar el promedio de años de estudio existente y por ende alcanzar su vinculación al mercado laboral.

- En cuanto a la salud- incluyendo el factor alimenticio y nutricional- es claro que ejerce una gran influencia sobre la calidad de vida de las personas y sobre sus capacidades para Ser y Hacer. En igual sentido, González (2000) considera como uno de los factores intergeneracionales de reproducción de la pobreza la desnutrición crónica y las restricciones alimenticias que padece la población a lo largo de su vida. Imaginémonos como ha sido el comportamiento nutricional del 60% de las familias desplazadas que no han tenido acceso la ayuda de emergencia, agregándole la imposibilidad de ser atendidos por el sistema de salud distrital ante el surgimiento de cualquier enfermedad, situación que nos devela a una población que

[24]Un reciente trabajo de Armando Montenegro y Rafael Rivas (2005) señala, como una gran debilidad del sistema educativo nuestro, al número de años promedio que alcanza la fuerza laboral en comparación con otros países. En efecto, actualmente cada colombiano estudia en promedio algo más de nueve años; cuando países como Chile tienen un promedio de 11.3 años y las naciones desarrolladas al final de los 90 tenían mas de 10 años promedio de educación.
[25]Se estima en un 30% de acuerdo con la investigación "Efectos económicos del desplazamiento Forzado, en Bolívar, Antioquia y Valle. Escuela Latinoamericana de Cooperación. Cartagena 2005.

difícilmente logra alcanzar la esperanza de vida promedio del resto de colombianos.

4.3 La política pública en el contexto nacional y territorial

- En materia de Políticas Públicas, es preocupante la absoluta precariedad y limitaciones que evidencia la atención a la población desplazada tanto en el Distrito como a nivel nacional. Esta afirmación se sustenta en la escasa tradición que tienen el Estado y las agencias gubernamentales en la formalización de políticas públicas. En el caso que nos ocupa luego de ocho años de vigencia de la ley 387 de 1997, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, no ha tenido la capacidad de gestión y direccionamiento requerida para cumplir con las responsabilidades establecidas; en esa dinámica las instancias de decisión nacional, apenas si vislumbran amagos de pasar de una política de gobierno a una política de Estado. Luego entonces es valido el aporte de Harvey Rojas de Codhes[26] (2004), cuando considera que "el montaje y operación de políticas públicas requiere de compromisos e integración interinstitucional e intersectorial, esfuerzos presupuéstales y mecanismos participativos de seguimiento y ajuste de tal magnitud que convocan estructuralmente al Estado y a la sociedad, de tal forma que esto sólo es posible a través de programas sostenibles de larga duración, más allá incluso de propuestas gubernamentales y en consecuencia requieren avanzar hacia políticas de Estado."

[26] Harvey Rojas Suárez. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. Balance de la Política Pública. 2004.

- En igual sentido, es de reseñar que en el nivel territorial - aunque extensivo al nivel nacional- se refleja en este balance lo inadecuado, disfuncional y complejo de la arquitectura institucional del Estado colombiano y del régimen político, en lo que tiene que ver con la capacidad de respuesta a la problemática del desplazamiento forzado. En efecto, la ausencia de planes de gestión o desarrollo (lo que la red de solidaridad social denomina ahora Plan Integral Único PIU), asociado a la carencia de documentos de análisis de políticas públicas, de la coyuntura del fenómeno, de procesos de monitoreo, y de la arraigada cultura del incumplimiento en los compromisos, denotan en extremo la fragilidad institucional a nivel distrital para afrontar el problema.

Este contexto tiene su origen en el proceso de instrumentalización de la ley 387 de 1997 en cabeza de la Red de Solidaridad Social- entidad que en el pasado reciente es concebida como una entidad para el manejo de subsidios a la población vulnerable. Es decir desde un principio no se observa coherencia y articulación al momento de escoger a esta entidad, como la institución responsable y coordinadora en la atención de los desplazados por el conflicto armado. En concordancia con lo anterior, el colapso y fracaso de la atención, y la consecuente tragedia humanitaria que padece la población desplazada era un hecho previsto y anunciado.

5. RECOMENDACIONES

- Este es el momento y la oportunidad histórica ante los cambios que ha generado la sentencia T- 025 de 2004 (es muy llamativo que haya sido mediante la intervención de la Corte Constitucional que el gobierno actual asuma el cumplimiento de los compromisos que implica la ley 387 de 1997). Para que el Estado por fin inicie la construcción de una institucionalidad, entendida ésta como “Un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno, de carácter formal, en donde un conjunto de normas y reglas conectadas entre sí definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. En donde la institución trasciende a los individuos, afecta su comportamiento y se observa en los miembros de la institución un sentido de valores compartidos en un marco de estabilidad a lo largo del tiempo”. (B. Guy Peters 2003).

- La gestión pública territorial requiere para atención a la Población desplazada un viraje absoluto desde el Comité Distrital, el cual debe constituirse en la instancia que por excelencia aglutine, concerte y define las directrices y acciones, de las organizaciones e instituciones que lo conformarían. Para su adecuado funcionamiento se precisa la constitución de una secretaria técnica con un mandato gerencial, responsable, competente y con rendición de cuentas.

- La gestión y despliegue de las acciones de política pública se efectuarían mediante la creación de una Red de Servicios y/o Protección a la Población Desplazada, bajo un enfoque sistémico, teniendo como ejes la articulación y correspondencia de las fases de intervención. En este sentido es de particular interés la puesta en marcha al interior del Sistema de Planeación Distrital del subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Red de Servicios a la Población Desplazada, cuyos indicadores de gestión se constituyan en el instrumento para el monitoreo, realimentación y redireccionamiento de la política pública.

- Esa Red de protección[27] y/o servicios a la población desplazada implica o presupone varios factores como soporte para su funcionamiento. Por ejemplo, es condición indispensable para las dependencias gubernamentales con responsabilidad en el problema, y las ONGS operadoras, el manejo y apropiación del enfoque de derechos para la atención a los desplazados en sus diferentes procesos.

En primer lugar, la respuesta estructural al desplazamiento abarca un horizonte entre 5 y 10 años, luego entonces en materia de financiación y en aras de alcanzar mayor eficiencia, esta red de protección debe financiarse con recursos fiscales corrientes, mediante mecanismos que eviten o atenúen los efectos del ciclo económico, de modo que siempre se encuentre la financiación oportuna y el espacio fiscal necesario para garantizar el

[27]Considero pertinente retomar algunos apartes del trabajo de la CEPAL" Las Redes de protección Social: Un modelo Incompleto ". Olga L Acosta. Juan C Ramírez. 2004.

cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional. En segundo lugar, un aspecto fundamental en la construcción de una red de protección, es lograr capacidad de acción y contar con mecanismos que permitan prevenir, disminuir o mitigar el riego, y su posibilidad de ocurrencia. Y en caso de ocurrir (nuevos desplazamientos) tener el margen de maniobra necesario para dar respuesta e impedir que se produzcan rupturas, exclusión e inequidad.

En cuanto al direccionamiento estratégico, la red de protección social para los desplazados exige una fuerte presencia y capacidad de coordinación que efectúe prioritariamente la definición de los criterios de asignación de recursos y selección de beneficiarios, además de la activación, sostenimiento o suspensión de ciertas actividades o programas. Esta instancia coordinadora tendría, en buena medida, la responsabilidad de determinar el balance y presentar la “rendición de cuentas “ante las instancias correspondientes.

Para efectos de su desarrollo organizacional el diseño de una red de protección social integral, requiere mayor conocimiento e integración del trabajo (capital humano, asistencial y protección) que realizan en una variada gama las organizaciones sociales y privadas (iglesias, organizaciones de la comunidad, ONG), que han desarrollado esquemas de protección que bien podrían potenciarse. **En últimas la verdadera integración se logrará cuando los beneficiarios (es decir los desplazados) sean ciudadanos, es decir, con capacidad para exigir y para**

decidir. Esto significa que los desplazados, que hoy están políticamente aislados, tengan "voz". Por ello los esfuerzos técnicos e institucionales por crear y mejorar una red de protección también contemplarían el propósito concomitante de generar este poder político.

- En igual sentido es inaplazable e ineludible el ajuste a la operación de la UAO, y en especial del Sistema de Información SUR, para que este se convierta en una herramienta eficaz para la asignación de los subsidios a la población beneficiaria. La cuantificación de la población desplazada es definitiva para que el gobierno cumpla con el mandato de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, de una manera adecuada que limite el despilfarro y desgreño administrativo existente en la gestión pública.

Ante las fallas de los sistemas de información utilizados para cuantificar a los desplazados, se preveía que con el nuevo censo de población sería muy factible estimar el total de desplazados. Sin embargo, la metodología del censo no contempla la inmovilización de la población, sino que se realizan "censos parciales", y dada la ausencia en nuestro país de registros municipales de población -empadronamientos como en Francia-, se podrían presentar errores por los procesos de movilidad, sobre todo de los desplazados; de allí la necesidad de avanzar en el mejoramiento del SUR en aspectos como el monitoreo a la población ya residente en el distrito en términos de verificar su permanencia o cambio de residencia, y la generación de

confianza y relaciones creíbles entre el Estado y las victimas del fenómeno en cuanto a los procedimientos de registro.

- De otra parte la construcción del Plan Integral Único PIU amerita un ejercicio colectivo (entidades gubernamentales, ONGS, Academia) con la participación directa de las organizaciones o interlocutores de los afectados, así como la definición de metas anualizadas y la operación de un sistema de indicadores de gestión que posibilite el monitoreo y seguimiento a los diferentes componentes; a más de avanzar en la correspondencia entre lo "planificado, lo presupuestado y lo ejecutado" en términos de oportunidad y eficacia. Complementario con lo anterior, se hace indispensable la puesta en marcha de la Mesa Permanente de Trabajo con la población desplazada, como una instancia de control social y rendición de cuentas de la gestión adelantada, y en donde se privilegie la interlocución de las víctimas del problema.

- En esta nueva dinámica que se propone para la gestión pública territorial en el distrito, es ineludible la vinculación de la academia local tanto desde la investigación como desde la proyección social. Por ejemplo, los programas de trabajo social, psicología y psiquiatría deben coadyuvar en la generación de respuestas para la comprensión, e igualmente para la intervención en lo concerniente a la atención sicosocial y el desarrollo comunitario y organizativo de las familias desplazadas. En igual sentido los programas de economía, administración de empresas y de negocios, están en mora de entregar sus aportes disciplinares

para avanzar en la estabilización socioeconómica y el restablecimiento de ésta población. Asimismo en identificar los costos y efectos económicos del desplazamiento sobre la ciudad y la sociedad en general.

Los programas de educación en sus diversas modalidades tendrían como tarea básica apoyar el proceso de capacitación y formación de los docentes en la aceleración del aprendizaje y la pedagogía requerida para instrumentalizar los propósitos del decreto 2562 de 2001. Exigencia similar se tendría con los programas de medicina, odontología y enfermería en lo atinente a la prestación en servicios de salud a ésta población, para en el mediano plazo mitigar las condiciones infrahumanas que atraviesan, dada su carencia de afiliación al sistema de salud y seguridad social.

El referente anterior presupone ubicarse frente al desplazamiento en cuanto fenómeno social, y ante los desplazados como personas de iguales condiciones, exige unas motivaciones internas que se han de reflejar en la asunción de responsabilidades por parte de los investigadores sociales, de las ONG, la cooperación internacional y las instituciones estatales con una responsabilidad directa en la atención del fenómeno. A ello se agrega la incorporación del desplazamiento forzado en la agenda postconflicto, como eje transversal de ese nuevo orden social y político**. En síntesis una legitimación de la política pública es viable cuando sea evidente que el derecho a la vida constituye su razón de ser, aunado a que todos y todas**

tienen que participar de las estrategias y acciones; y que el perfil organizacional y gerencial para atender a los desplazados involucre el respeto a la persona humana y exista una "pasión por los derechos humanos", como ethos cultural.

Finalmente, es definitivo apostarle a la construcción colectiva de una utopía inteligente que dinamice la voluntad de todos y todas hacia un país diferente, en donde la inclusión se oponga a la exclusión; **en donde la verdad no sea la primera sacrificada, y en la cual la dinámica de la perversidad de la impunidad sea contrarrestada por los factores de un Estado Social de Derecho, como por los procesos inherentes a nuestras comunidades y que constituyen lo que llamamos "justicia comunitaria".**

6. BIBLIOGRAFÍA

1. ACNUR. Cohen Roberta y Gimena Sánchez. El Desplazamiento Interno en las Américas: Algunas características distintivas. 2003.

2. ACNUR-Global IDP Project. Desplazamiento Interno en América. 2004.

3. Rojas Suárez Harvey. Reflexiones sobre la Política Pública de Atención a la Población Desplazada. ACNUR. Balance de la Política Pública. 2004.

4. Consultoria para los Derechos Humanos y los desplazados. CODHES. UN PAIS QUE HUYE. Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada. Volumen 1. Bogota 1999.

5. Consultoria para los Derechos Humanos y los desplazados. CODHES. UN PAIS QUE HUYE. Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada. Volumen 2. Bogota 2003.

6. ACCIÒN SOCIAL. Programa atención a la Población Desplazada. Informes de Gestión. Presidencia de la Republica. Acción social. Gov.co. 2005.

7. Pécaut Daniel. Respecto a los Desplazados en El Desplazamiento Por la Violencia en Colombia. CISP. Medellín 1.999.

8. Uribe Maria Teresa. Aproximaciones Teóricas y Metodológicas al Desplazamiento de Población en Colombia en Desplazamiento Forzado en Antioquia. Volumen 0. Bogota. 2001.

9. Sistema de Información sobre Población Desplazada RUT, modulo de emergencia. Conferencia Episcopal-Secretariado nacional de pastoral social. Informe 2004.

10. Sistema Único de Registro de Población Desplazada SUR. Red de Solidaridad Social. Informe a agosto 30 de 2005.

11. Guía para la atención a la Población desplazada por la Violencia. Presidencia de la República-Red de Solidaridad Social. Bogota 2003.

12. Evaluación de la Política Pública en Procesos de Restablecimiento de la Población Desplazada desde un Enfoque de Derechos Humanos. Defensorìa del Pueblo. Bogota. 2003.

13. Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del Desplazamiento Forzado: la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica

de los desplazados internos por la violencia. Congreso de la republica. Imprenta Nacional Bogota 1997.

14. Informe de Auto reportes en la atención Sicosocial. Equipo de atención sicosocial. Corporación El Minuto de Dios, mimeo 2005 Cartagena.

15. Rawls John Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica 1985 México.

16. Pizarro Cartagena Katherin. Movilidad intergeneracional en Colombia. Tesis para optar al titulo de Magíster en Economía Universidad Nacional de Colombia- *Bogotá, D. C.* Archivos de economía. 2004.

17. Sánchez Ricardo y Jaramillo Luis E. Impacto del Desplazamiento sobre la Salud Mental. Revista Universitas Humanística Numero 47. Bogota 1999.

18. Jiménez Rosa, Pombo Ana y Daniels Puello Amaranto. Estado del Arte sobre el Desplazamiento Forzado en Cartagena 1995-20003. Observatorio para el Desplazamiento Forzado. Facultad de Ciencias Sociales y Educación Universidad de Cartagena. Mimeo 2004.

19. Cortes Rodas Francisco. De la Política de la Libertad a la Política de la Igualdad. Bogota 1998.

20. Cepeda Manuel. Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional de Colombia. Bogota 2004.

21. Peters Guy B. El Nuevo Institucionalismo. Madrid 2003.

22. Escuela Latinoamericana de Cooperación. Efectos Económicos del Desplazamiento Forzado, en Antioquia, Valle y Bolívar. Cartagena. 2005.

23. González Jorge I. Compilador Inserción Precaria Desigualdad y Elección Social. Bogota 2000.

24. CEPAL. Las Redes de Protección Social: Un Modelo Incompleto. Santiago de Chile 2004.

25. Daniels Puello Amaranto. El Conflicto Armado en Bolívar y el Desplazamiento Forzado hacia Cartagena. De la legalidad Formal a la Justicia Real. En Revista Palobra No 3 Universidad de Cartagena Facultad de Ciencias Sociales y Educación. 2003.

26. Daniels Puello Amaranto. Desplazamiento y Ciudad en: Encuentro de la Red de Investigadores sobre Desplazamiento Forzado 2004 Ponencia del primer encuentro de la Red de Investigaciones sobre Desplazamiento Forzado. Cartagena. Mimeo Universidad de San Buenaventura.2004.

27. Daniels Puello Amaranto. El Desplazamiento Forzado en el Caribe. Aportes para la Construcción de Políticas Públicas. Revista No 1 Red Ecuménica. Barranquilla 2004.

28. Visiòn: Colombia Segundo Centenario 2019. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeaciòn. Bogota 2005.

29. Red de Solidaridad Social . Informe de gestión: Atención a la población desplazada por la violencia en Colombia. Bogota. Presidencia de la Republica 2001.