CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN MEDELLÍN CUANDO LO HUMANITARIO SE ASUME COMO UN PROBLEMA DE POBREZA[1]

POR

EDWIN MANUEL TAPIA GÓNGORA

BOGOTÁ, FEBRERO DE 2006

[1] Este documento fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford. Los conceptos y afirmaciones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de Codhes y no comprometen a la institución donante. La información publicada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes- puede reproducirse total o parcialmente citando la fuente e incluyendo nuestra dirección electrónica www.codhes.org

TABLA DE CONTENIDO

		Página
	Introducción	1
1.	Contexto del desplazamiento en Medellín	5
2.	La atención a población desplazada como política social. El enfoque de oferta pública.	14
2.1.	Prevención al desplazamiento	20
2.2.	Atención humanitaria de Emergencia (AHE)	23
2.3.	Estabilización y consolidación socioeconómica	26
3.	Aplicación de la Sentencia T025	32
4.	Gestión local de la atención a la población en situación de desplazamiento. La puesta en marcha del modelo de oferta pública.	39
4.1.	En prevención	40
4.2.	En atención humanitaria	41
	Estabilización y consolidación socioeconómica	42
5	Impacto del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en la respuesta estatal a los desplazados	48
6.	Participación de la población en situación de desplazamiento en la elaboración de la política	53
7.	Conclusiones y recomendaciones	55
7.1.	Conclusiones	55
7.2.	Recomendaciones	56

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Medellín fue en 2005, el cuarto municipio receptor de población en situación de desplazamiento en el país y el primero del Departamento de Antioquia. En efecto esta ciudad vive los efectos de la confrontación armada que se presenta en el departamento de Antioquia y los vecinos de Chocó, Córdoba, Sucre y Bolívar. Es a su vez una de las principales zonas donde se presenta una fuerte confrontación armada por lo que se evidencia un fenómeno de desplazamiento intraurbano e interurbano y por último es el escenario de un controvertido proceso de desmovilización de grupos paramilitares. Estos hechos colocan a Medellín en el centro del debate sobre el manejo de la crisis humanitaria y el restablecimiento de los derechos de las victimas del conflicto en las grandes ciudades colombianas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y al re-lanzamiento en la esfera pública nacional del debate sobre desplazamiento forzado y respuesta estatal que se desprende de la sentencia T-025 de enero de 2004. Codhes busca contribuir a este debate y en particular en el campo de las políticas de restablecimiento de los derechos de los desplazados por lo que este informe forma parte de este cometido.

En este sentido, el presente documento busca dar cuenta de la atención a la población desplazada por la violencia en la ciudad de Medellín, la estructura organizacional en que se soporta, las políticas que la atraviesan y el papel de factores como el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares que se asientan en la ciudad y los impactos en la gestión que ha tenido la sentencia T-025[2].

[2] Los resultados de este informe permiten hacer sólo “generalizaciones históricas limitadas”, con lo cual se quiere denotar que con este análisis se busca establecer regularidades que permiten

Este estudio se ha realizado con base en el proceso de análisis de la compilación documental y estadística de Codhes y fue complementado con la realización de una serie de entrevistas en la ciudad de Medellín realizadas a funcionarios de la administración pública municipal y nacional, integrantes de Organizaciones No Gubernamentales, la iglesia católica, funcionarios de órganos de control estatal e investigadores universitarios, acaecidas en diciembre de 2005. El autor agradece los aportes de la investigadora Pilar Velásquez Gallego y los comentarios al texto original adelantado por Olga Lucia Fuentes.

El documento esta dividido en siete partes: En la primera se caracteriza la situación del desplazamiento en la ciudad; En la segunda parte, se analiza el modelo gestión de la atención local; En la tercera se adelanta una expone en que ha consistido la implementación de la sentencia T-025 ; En la cuarta se da cuenta de la situación de la política local en la coyuntura de 2005 y la perspectiva en 2006; En la Quinta parte se da una aproximación al papel de los paramilitares en materia de desplazamiento intraurbano y los efectos colaterales frente a la oferta social para los desplazados; En la sexta se da cuenta del papel de la sociedad civil en el desempeño de la atención, y; En la séptima y última parte se adelantan unas breves reflexiones sobre las perspectivas de la atención a la población desplazada en términos de realización de los derechos.

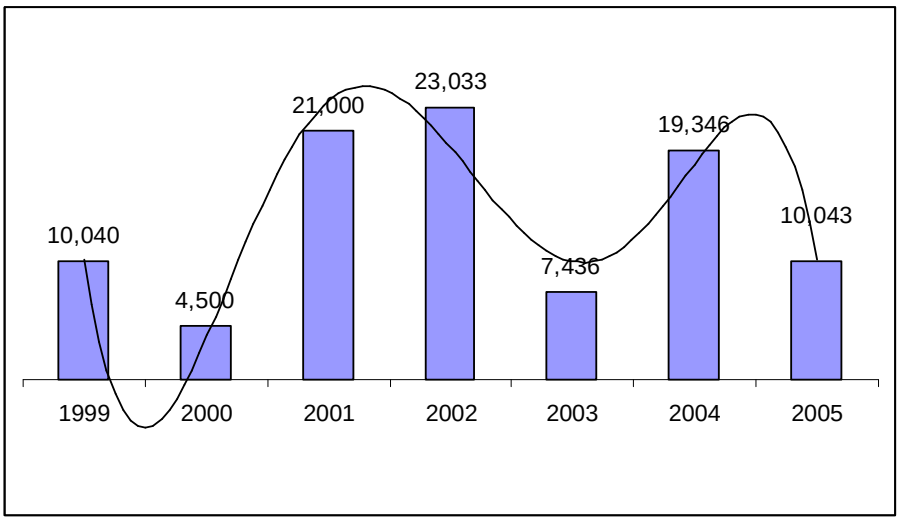
---

explicar el comportamiento de los actores en un contexto y temporalidad determinado, por lo cual las afirmaciones aquí expuestas tienen un valor de parcial explicación y no se puede generalizar a partir de ellos unas causalidades para el Departamento de Antioquia. Barzelay, Michael. “La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas”. Fondo de Cultura Económica. 2003. México.

1. CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO EN MEDELLÍN

La ciudad de Medellín es uno de los principales centros receptores de población desplazada de Colombia, en el periodo que comprende los cinco años que van de 2001 a 2005 está entre las 5 primeros receptores del país, lo cual muestra que esta ciudad es el escenario de un sostenido proceso de recepción de población que huye de la confrontación armada que se presenta en el Oriente antioqueño, Urabá, el Occidente, el Norte, el Suroeste, el Nordeste del departamento, el Bajo Cauca, Chocó y la región del Magdalena Medio.

Gráfico 1. Número de personas desplazadas en el municipio de Medellín entre 1 de Enero de 1999 a Diciembre de 2005.

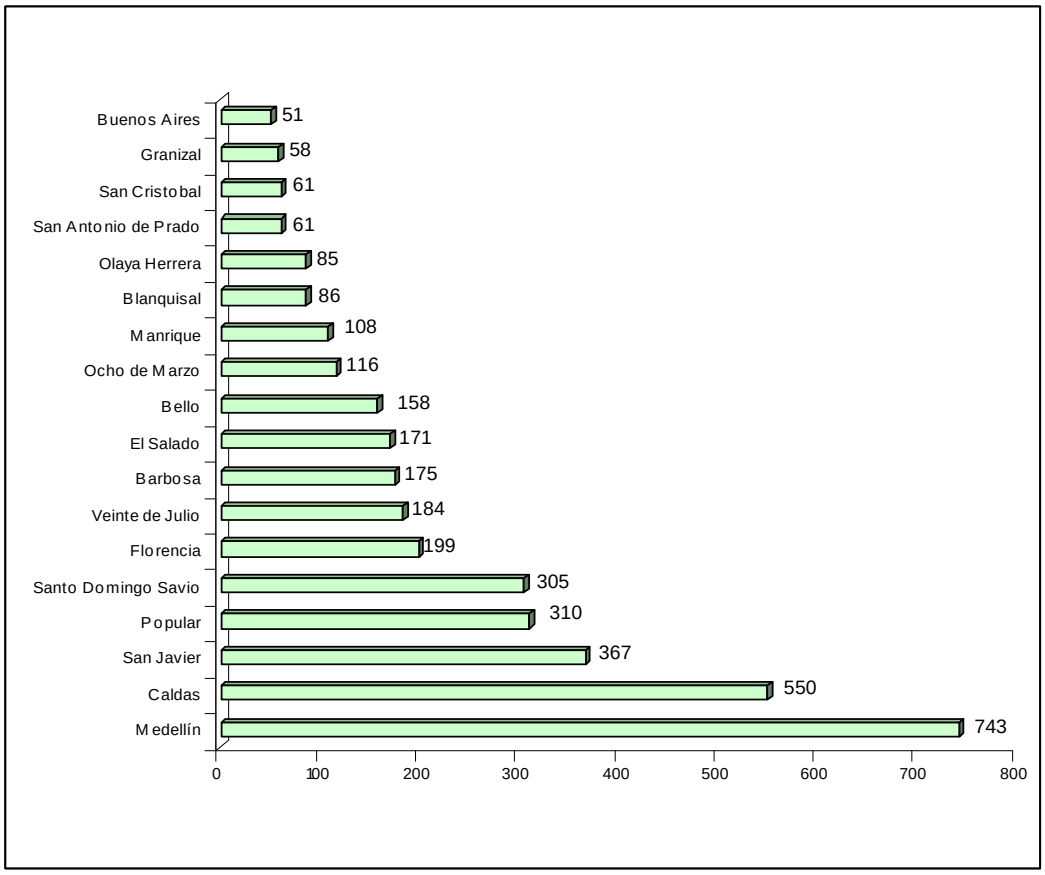


Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos y Desplazamiento de Codhes –SISDHES-. Corte a 15 de Febrero de 2006

Pero este hecho no puede llevar a olvidar que a su vez la ciudad es un centro de expulsión de personas por causa de la disputa territorial entre guerrillas y paramilitares acaecida en la década de los noventa y en la actualidad por efecto de un proceso de administración de las zonas controladas por este último grupo, en el cual ellos pretenden captar recursos de la economía legal

local de esas zonas y la consolidación de economías ilegales como la venta de drogas, el robo, la extorsión, entre otros elementos, y en esta lógica intimidan, desplazan y vulneran a todo aquel que se oponga a su planes. Según datos de la Agencia Presidencial para la Acción Social[3], en 2004 salieron de la ciudad 651 personas y en 2005 (enero a noviembre 30) 370 personas han sido desplazadas de Medellín. Por último, en la ciudad presenta desde la década de los ochenta un preocupante fenómeno de desplazamiento intraurbano.

Gráfico 2. Desplazamiento Intraurbano en área metropolitana del Valle de Aburra entre 2000 y septiembre de 2005.[4]



[3] Agencia Presidencial para la Acción social. Sistema Único de Registro –SUR-. Estadísticas de personas incluidas en el SUR Con fecha de corte 30 de Noviembre de 2005.

[4] Encuestados por la Personería de Medellín entre los años 2000 a 2005 (hasta el mes de Septiembre).

Fuente: Personería de Medellín "Desplazamiento forzado en Medellín y el Área Metropolitana". Foro: "desplazamiento forzado, retos urbano – regionales" por Jairo Herrán Vargas Personero de Medellín.

Como se observa en el gráfico, Medellín es la principal ciudad del área metropolitana que presenta el fenómeno de desplazamiento intraurbano, al respecto, la investigadora Marta Inés Villa Martínez, plantea que […] "*desde la década del 80, a raíz del fenómeno del narcotráfico, las bandas delincuenciales y las milicias, se habla en la ciudad de Medellín de "desalojo", "destierro", "expulsión" de personas de su lugar de vivienda por parte de los actores armados. Una forma de desplazamiento silenciosa en la que cada familia o persona respondió de manera individual en muchos casos ocultando las razones que explicaban su movilidad forzada.*

Es solo en los últimos años cuando se ha reconocido el desplazamiento intraurbano como una tipología de desplazamiento interno ligado a lo que se ha conocido como urbanización de la guerra, esto es, el traslado de la confrontación armada que antes parecía exclusiva del campo, a la ciudad[5]*. En el caso de Medellín esto se expresa en la disputa de paramilitares y guerrilla por el dominio de vastos sectores, en el intento del Estado por tomar el control militar de estos territorios y, de manera especial, en la estrategia empelada por todos ellos de crear una situación de terror y control de la población civil. Aquí, como en el campo, el desplazamiento es una estrategia explícita de los actores armados para lograr el control territorial; una respuesta de la población frente al miedo, las amenazas y el ambiente de terror generado por la confrontación armada; y una forma de proteger la vida (Villa, 2004)*

A pesar de la dificultad de contabilizar estos procesos, pues muchos de ellos se desarrollan de forma silenciosa e individual, según el Sistema de Información

[5] El hecho más importante en este reconocimiento es sin duda un fallo de la Corte Constitucional que sustenta la condición de desplazados de aquellas personas que, aun viviendo en la ciudad, se ven obligada a desplazarse dentro d e la misma ciudad o hacia otras localidades, por razones del conflicto armado. Ver: Sentencia T-268/03 Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy

Georreferencial Integral de Violencia y Derecho Humanitario de Antioquia, 2.250 personas fueron forzadas a abandonar sus viviendas en el primer semestre del 2000 y 3.275 personas fueron desplazadas dentro de Medellín en el 1999 (El Tiempo, Agosto 23, 2000). Para la Personería de Medellín en el año 2002 se registraron 372 personas desplazadas dentro de la ciudad y los responsables son, en su orden: la guerrilla (31.7%), grupos armados –genérico- (23.9%), autodefensas (22.5%), además de la delincuencia común y las mismas fuerzas militares (IPC, 2002:70)

Son varios los casos que, desde 2001, han hecho visible en la ciudad de Medellín, el fenómeno del desplazamiento intraurbano: El esfuerzo[6], Comuna 13[7]; El Salado[8]; Popular II[9] ; Honda, la Cañada y La Cruz[10]. Varios de los casos de desplazamiento intraurbano ocurren en asentamientos de personas que han llegado a la ciudad en condición de desplazadas, lo que hace que en muchos casos pueda hablarse de re-desplazamientos o re-asentamientos. Sin embargo, no es un fenómeno exclusivo de estos sectores; también se presentan casos de familias de sectores medios- altos que se ven afectadas por situaciones de violencia cuyo riesgo y exposición permanente los obliga a huir. De esta forma, el desplazamiento intraurbano se ha convertido en una dinámica superlativa del conflicto y la movilidad urbana que es necesario

---

[6] En 2001 un asentamiento de desplazados ubicado en la zona noroccidental de Medellín. Sufre un ataque de las autodefensas que obliga a sus habitantes a desplazarse hacia otras partes de la ciudad y hacia el municipio de Bello. En este caso se habla de 97 Familias y 398 personas. El Mundo, 2001.

[7] En 2002 hay enfrentamientos ente guerrilla y paramilitares y las operaciones militares del ejercito para tomar el control del sector, conocidas como "Mariscal" en mayo de 2002, "Antorcha" en junio de 2002 y "Orión", en octubre de 2002, desplegadas en la comuna 13 dejaron como resultado la expulsión de aproximadamente 500 familias del sector. Moreno, 2003.

[8] Para este barrio en 2002, 65 familias se alojan en el Liceo de las independencias e interponen, a través de la defensoría del pueblo, una acción de tutela para ser atendidos por entidades estatales Ver: Sentencia T268/03

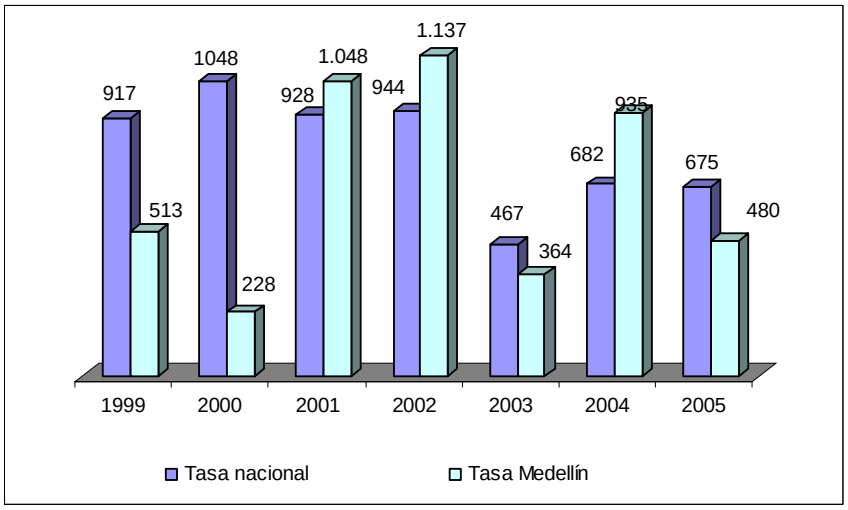
[9] En 2003, la acción de los actores armados da lugar al desplazamiento de unas 100 familias a comienzos del 2003.

[10] Acciones de grupos armados ilegales y operaciones militares del ejército, producen desplazamiento de un número indeterminado de personas, muchas de las cuales habían llegado a la ciudad en situación de desplazados.

comprender desde su especificidad y también desde su relación con el fenómeno más global del desplazamiento interno"[11].

En lo respecta a la recepción, la dinámica de integración local y en particular la atención en las fases posteriores a la emergencia se ven complicada por la existencia de una situación previa de pobreza en la ciudad que plantea una reto para la administración local en cuanto a lograr equilibrios entre las demandas de inversión social de los habitantes pobres de la ciudad y la de los desplazados, a la que se suma en la actualidad la de los desmovilizados de los grupos paramilitares.Según el sisdhes Medellín recibió el 3,2 % del total de población desplazada del año 2005 (310.237 personas), el gráfico 3, presenta el impacto (medido partir de la tasa de recepción por cada 100. 000 habitantes) del desplazamiento desde 1999 a diciembre de 2005 en la ciudad de Medellín.

Gráfico 3. Tasa de recepción de la población en situación de desplazamiento forzado en Medellín entre 1999-2005.



Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos y Desplazamiento de Codhes –SISDHES-. Corte a 15 de Febrero de 2006.

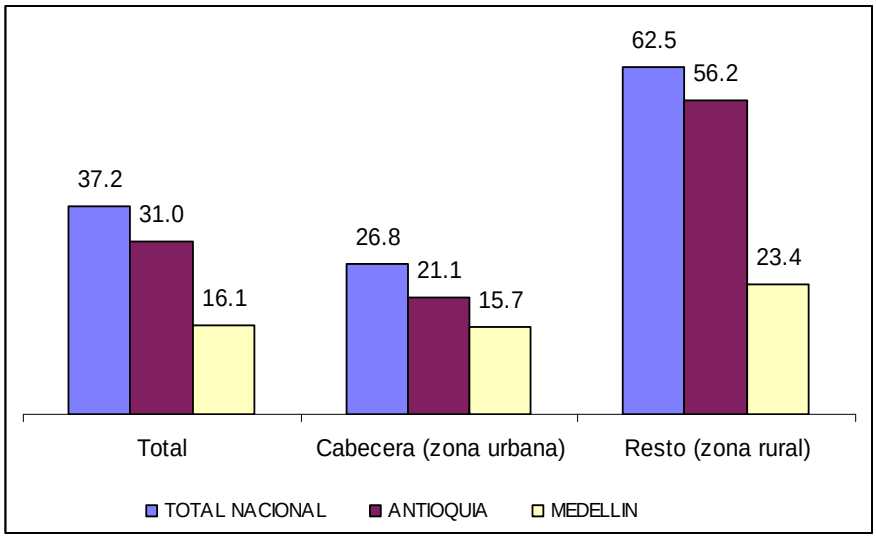
[11] Corporación Región. Villa Martínez, Marta Inés. "El desplazamiento forzado en Medellín. Del fenómeno del desplazamiento a la construcción social del desplazado". Medellín. 2004. Páginas 5 a 6.

Las cifras que arroja el análisis de la tasa son preocupantes, salvo el año 2000, la tasa de recepción local siempre ha estado por encima de la mitad de la tasa nacional, llama en particular la atención el hecho que en 2004, la tasa de recepción local sea mayor que la tasa nacional, esto en razón a que para esta fecha ya se encontraba en curso la estrategia de seguridad y en este sentido no es entendible que frente a reducciones nacionales, la tasa de esta ciudad sea alta, en 2005, es menor que la nacional pero aun se mantiene por encima de la mitad nacional y sigue siendo alta en términos absolutos. Las cifras de la tasa permiten establecer dos periodos del comportamiento de la recepción, el primero entre 1999 y 2002, presenta crecientes tasas de recepción, luego hay un quiebre de la tendencia en 2003, sin embargo este dinámica no se mantiene y entre 2004 y 2005 hay una dinámica cíclica, se cambia el comportamiento de la recepción, esto genera interrogantes sobre el futuro cercano del fenómeno, ¿a que se debe el cambio en el comportamiento?, de creciente a cíclico?, ¿la contracción de 2003, es efecto de la efectividad de la política de seguridad de la Nación?, en este sentido, ¿Por qué el incremento de 2004?, y si la estrategia es efectiva, ¿Por qué la cifra de 2005, es mayor que la de 2003?, ¿hay un agotamiento del modelo de seguridad?, o ¿es el efecto de la concurrencia de variables como el confinamiento, las minas antipersona y las desmovilizaciones, la cuales marcan la reconfiguración de las estrategias de guerra, luego de tres años de la estrategia de seguridad?.

Las altas tasas de recepción, muestran este fenómeno como un multiplicador de la presión social en la ciudad, pues recuérdese que aunque en lo que respecta a las condiciones sociales, la ciudad de Medellín posee una situación de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- que relativamente esta mejor que el agregado nacional y el del Departamento de Antioquia, sin embargo esto no necesariamente ha facilitado la respuesta local, pues ciertos funcionarios de la administración municipal aun confunden en la recepción de desplazados dentro del conjunto de la migración económica que recibe la ciudad del país y el departamento como consecuencia de sus mejores indicadores, el gráfico 4,

muestra la situación de NBI del municipio en relación con el agregado nacional y departamental y entre las zonas rurales y urbanas de estos tres niveles de análisis.

Grafico 4. Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del área rural y urbana de Medellín vs. El NBI nacional y el Departamental.



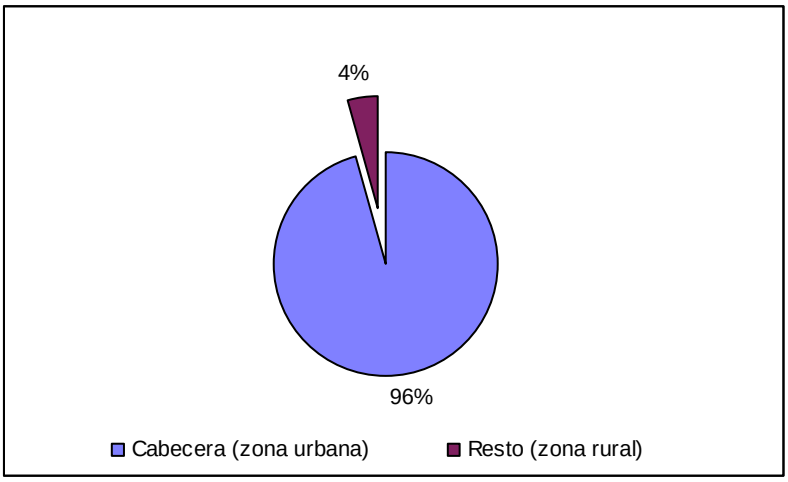
Fuente: Departamento Nacional de Estadísticas –DANE- "Estadísticas sociales. Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda. Octubre de 1993.

Este gráfico muestra la relativa mejor situación de la ciudad frente al orden nacional y el departamental en lo que respecta a NBI, en términos consolidados la ciudad presenta un NBI del 16.1% , que es inferior en un 14.9% a la cifra departamental (31.0%) y menor en un 21.1% al nivel del total nacional (37.2%).

Este hecho ha fomentado en alguna medida el flujo histórico de personas de las zonas rurales de Antioquia a la ciudad de Medellín, lo que explica la fuerte participación del poblamiento de la zona urbana (cabecera) frente a la rural (resto) dentro de la distribución de las personas en la jurisdicción de la ciudad.

Esta situación (corroborada por las cifras de población del grafico 5, a continuación.) es la base del imaginario de ciertos funcionarios municipales sobre los desplazados, al catalogarlos como migrantes económicos que están al mismo nivel de los pobres históricos locales, lo cual es un enfoque que impide cualquier tipo de política especial para este grupo.

Gráfico 5. Proyección de la población de Medellín a diciembre de 2005.



Fuente: DANE. "Colombia. Proyecciones de población, por área, según municipios entre junio 30 de 1995 - 2005". En www.dane.gov.co

Según el DANE en Medellín hay 2.093.624 habitantes, de los cuales 2.002.197 viven en la zona urbana (el 95, 63 % de la población), y 91.427 (4, 36 %) personas viven en la zona rural, siendo a su vez esta zona la que mayor NBI presenta (gráfico 4), comprende el 70% del perímetro de la ciudad y es la menos poblada.

Marta Ines Villa plantea frente a la dinámica de poblamiento de la ciudad que […] "*durante los años sesenta y setenta, las laderas que antes servían de fincas de recreo, se vieron inundadas por pequeños ranchos que una y otra vez fueron destruidos por las autoridades, orientadas como estaban a evitar a toda*

costa el asentamiento definitivo de estos pobladores en la ciudad[12]*. Entre 1960 y 1970 llegaron a la ciudad alrededor de 600.000 personas y hacia mediados de los 60 se calculaba que existían unos 84 asentamientos ilegales. Si bien seguían existiendo algunos rezagos del modelo de integración que operó hasta mediados de siglo, en esencia, este también fue desbordado y fueron otros los mecanismos que explican la incorporación de estas nuevas masas urbanas a la ciudad: políticas urbanas nacionales y locales orientadas, cuando ya no fue posible su expulsión, a una integración más física que social (Naranjo y Villa, 1997); una serie de prácticas con un alto componente colectivo y solidario a través de los cuales estos nuevos habitantes urbanos hicieron, palmo a palmo, la gran mayoría de barrios que hoy forman la franja de sectores populares de la ciudad; partidos políticos que lograron vehiculizar no sólo recursos para el mejoramiento de los barrios sino para su integración a redes clientelistas, una iglesia marcada en buena mediada por la Teología de la liberación con una clara opción por la inclusión de los pobres a la ciudad, en fin, toda una serie de mecanismos institucionales, pero sobre todo, sociales, a través de los cuales estos nuevos habitantes, acusados por gran parte de la Sociedad Mayor de ser generadores de caos y nuevos problemas (inseguridad, desempleo, etc.) lograron marcar con sus prácticas y sus luchas, y también con sus memorias de violencia y desarraigos, la vida en Medellín. Se trata, por su magnitud e impacto, de los que algunos han llamado la segunda fundación de la ciudad (Salazar)"*[13].

Este patrón de copamiento del territorio es importante en la atención en estabilización socioeconómica si se cruza con variables geográficas, por ejemplo para el caso del acceso de vivienda de los desplazados en la ciudad. En efecto, la topografía montañosa de la ciudad (esta ubicada en un valle) ha reducido el espacio para la urbanización, la cual se ha producido a partir de la

[12] La ley 66 de 1968 orientó a las autoridades locales a expedir una serie de medidas orientadas a controlar la inmigración hacia las ciudades. En términos generales se trataba de políticas de retención en el campo y de expulsión en la ciudad.
[13] Villa Martínez, Marta Inés. Op cit. Paginas 3 y 4.

extensión de la ciudad por las laderas, pero este proceso esta agotado, pues físicamente ya no hay espacio donde seguir construyendo casas familiares, sin embargo no se plantea la posibilidad de ofrecer a los desplazados vivienda en el restante 70% del territorio, el cual esta ubicado en la zona rural, lo cual facilitaría una mejor integración de aquellos desplazados que no puedan retornar o que deseen quedarse en Medellín y que provienen de zonas campesinas.

2. LA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA COMO POLÍTICA SOCIAL. EL ENFOQUE DE OFERTA PÚBLICA.

La atención a la población desplazada se adelanta a partir de un modelo de gestión conocido como oferta pública[14], este consiste en que la respuesta institucional, en cualquiera de sus componentes: prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización y consolidación socioeconómica, se asume como un proceso de inversión social, de política contra la pobreza y en el cual los servicios, subsidios, créditos y las ayudas que ofrecen las entidades públicas se dan de manera incremental, por lo que está sujeta a la disponibilidad presupuestal y se produce a partir de la sumatoria de ofertas sectoriales en: Educación, salud, obras públicas, agricultura, fomento económico, saneamiento básico, etc. Estas ofertas, están desarticuladas, pues cada una responde a las dinámicas regulativas y financieras de cada sector (las políticas sectoriales), por lo que la coordinación de la acción que realiza el Comité municipal de atención a desplazados puede ser insuficiente y limitada ante la lógica sectorial.

Este modelo de oferta publica está diseñado para resolver un problema histórico de acceso a bienes y servicios públicos y una precaria [no exitosa] o parcial inserción económica, en este sentido las entidades estatales lo que

[14] Codhes. "La política pública de atención a la población desplazada en la administración Uribe en el periodo anterior a la sentencia T-025". Bogotá. Abril de 2006.

resuelven con su intervención es un problema de cobertura de bienes públicos de pobreza.

La aplicación del modelo de oferta pública, significa que las administraciones públicas nacional y municipal no construyen una institucionalidad (programas, presupuestos, proyectos) particular en la ciudad para este grupo, sino que se inserta a los desplazados dentro del curso de la política regular social ya diseñada, la cual esta concebida para reducir la pobreza, por lo que a éste grupo, en el que se suman varias vulnerabilidades (étnicas, de género, perdida de los bienes, ausencia de una red de apoyo social sobre la cual apoyarse, inadecuación de su saber a las competencias laborales que exige la economía urbana) se les aplica la misma acción y enfoques que para la población vulnerable por pobreza, esto lleva a que la administraciones nacional y del municipio aplique los siguientes criterios a los desplazados en Medellín:

a. Financiación de los servicios sociales por persona atendida -subsidio a la demanda-.

b. Búsqueda de la eficiencia a partir de la competencia entre solicitantes de subsidio –política de puntos, esto es principalmente en el caso de la vivienda-.

c. Política de crédito para apalancar proyectos productivos –microcréditos tramitados vía sector financiero comercial y con tasa de interés subsidiada por un fondo gubernamental-.

d. Co-financiación entre el Estado y el demandante de la ayuda, como criterio para acceder a los recursos de inversión.

e. Condicionalidad de la inversión a la disponibilidad presupuestal y las normas sobre contratación estatal (que no están diseñadas para un estado de emergencia social, lo cual hace lenta la ejecución presupuestal).

El esquema de "oferta pública" es funcional a una concepción que se centra en la resolución progresiva, que a partir de la sumatoria de las ofertas sectoriales de las entidades estatales busca eliminar un problema de pobreza (bajos ingreso y difícil o nulo acceso a bienes públicos como la salud o la educación). Sin embargo dinámicas como: las políticas de ajuste fiscal territorial (leyes 617 de 2000, 550 de 2001) y la dispersión de normativas de cada sector (leyes 100 de 1993 en salud, 115 de 1994 en educación y 715 de 2001 que regulas las transferencias del nivel nacional a los gobiernos territoriales, por citar casos) así como la confusión por los funcionarios encargados de atender a los desplazados entre mígrante económico y desplazado por la violencia, son situaciones que han ocasionado la inefectividad del modelo en lo nacional, que desembocó en la Sentencia T-025 de enero de 2004 y en el caso del municipio de Medellín en una intervención que tiene límites para restablecer los derechos de los desplazados[15]

Sin embargo a pesar de sus límites actuales, no se puede desconocer que la política pública local de atención a población desplazada ha recorrido un largo proceso de construcción histórica en el cual convergen dos procesos organizativos de la administración pública colombiana: la organización territorial y la sectorial[16]. La primera emerge con ocasión de la implementación en la segunda mitad de los ochenta de la descentralización político-

[15] La noción de restablecimiento va más allá del acceso a los servicios sociales estatales, pues en este último el énfasis es la cobertura –los cupos-, la cual no necesariamente es un indicador idóneo de derechos realizados, por ejemplo educación, este derecho no se resuelve con el acceso es decir el cupo, quedan pendientes cuestiones de nivelación del niño desplazado en razón del tiempo que dejó de estudiar por el desplazamiento, la atención sicológica para superar los efectos del desplazamiento, la alimentación, el vestido y los libros.

[16] En Colombia la provisión de bienes públicos tiene en el sector (definido funcional y organizacionalmente mediante leyes, resoluciones, etc.) la forma de organización de la acción pública, en este sentido se identifican los siguientes sectores: Salud, de la protección social (que conjuga salud, educación y bienestar infantil), educación, medio ambiente, vivienda y desarrollo territorial, del interior, obras públicas, comunicaciones, defensa nacional, entre otros.). Para un análisis desde la perspectiva del derecho administrativo colombiano de la organización sectorial ver: Congreso de la República Ley 489 de 1998.

administrativa[17], la cual profundizó en los noventa en la Constitución de 1991y sus posteriores desarrollos legales (leyes 60 de 1993 y 715 de 2001) el traspaso de competencias a los gobiernos subnacionales y; paralelo a esto, la organización sectorial para la distribución de funciones en las organizaciones estatales que conforman cada campo de intervención pública o sector. Estos dos procesos determinan que los municipios de Colombia se presente un escenario en el cual convergen tres tipos de intervención: La de las agencias del gobierno nacional, la de las entidades nivel medio, en este caso el departamento de Antioquia y la de las entidades del municipio.

Este conjunto de actores institucionales, en teoría, será coordinado en lo municipal a partir de la concurrencia de estos al Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada – CMAPD- (creado por la ley 387 de 1997) y que en la ciudad de Medellín tiene como secretaria técnica la Secretaria de Bienestar Social.

En particular, en lo se refiere a la política pública local, la investigadora Gloria Naranjo establece la existencia de un "*ciclo de la política pública y periodización identificada*" [18] en Medellín entre 1985 a 2004, con lo cual busca evidenciar los devenires de este asunto dentro de la agenda de gobierno municipal y cuales han sido los enfoques aplicados a este problema. Los ciclos son:

[17] La descentralización en la transferencia de competencias para decidir en ciertos asuntos del nivel nacional a los municipios, resguardos, distritos y departamentos y, conlleva en paralelo la entrega de competencias en materia fiscal y política, sin embargo este proceso tiene unos límites constitucionales y legales que condicionan las destinos de la inversión pública territorial y la competencia de estos entes para establecer un nivel de imposición local (impuestos, tasas y contribuciones) que les permiten adelantar el plan de gobierno.

[18] Universidad de Antioquia- Instituto de Estudios Políticos. Naranjo Giraldo, Gloria. "Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004" Documento presentado en el Conversatorio "Las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Medellín. Un diálogo entre investigadores, organizaciones sociales, y servidores públicos". Convocado por el Instituto de Estudios Políticos, la Corporación Región y la Red de Investigación sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Septiembre 16 de 2004.

1. ***1985-1992**. Políticas de atención incluyentes pensando en los asentamientos populares y en migrantes campesinos recién llegados a la ciudad. Una visión de ciudad. Una preocupación central por los asentamientos humanos en las políticas públicas nacionales y locales.*

2. ***1992-1995**. Políticas de invisibilización sobre el desplazamiento forzado y de la llegada de nueva población a la ciudad. Políticas locales incluyentes para los barrios en proceso de mejoramiento urbano (Primed) con efecto de cortina de humo y de políticas excluyentes para los nuevos asentamientos de población en situación de desplazamiento. Surgen los primeros reasentamientos de hecho en la ciudad.*

3. ***1996-2000.** Políticas abiertamente excluyentes y medidas coercitivas con la población en situación de desplazamiento y todos los asentamientos de "alto riesgo". Tensiones entre el gobierno local y el gobierno nacional –Mingobierno- alrededor del tratamiento represivo y anticonstitucional de las políticas locales frente al DF. Un esfuerzo importante de la Personería municipal y la Defensoría del Pueblo regional por hacer público el problema.*

4. ***2001-2004**. El tema del desplazamiento forzado "llega" a los planes de desarrollo municipal. Se conforma el Comité municipal de atención que había sido creado desde 1998. Se amplía el debate público sobre el tema en varias sesiones del Concejo Municipal. Combinación de medidas compensatorias y remediales –atención humanitaria de emergencia-, con medidas represivas como los desalojos municipales"[19].*

Es en este último contexto es que se adelanta el análisis de la estructura del modelo de oferta pública municipal. En este sentido hay que hace la salvedad, que a pesar de la magnitud e impacto de l problema en la ciudad, en el plan de

[19] Naranjo Giraldo, Gloria. "Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004". Ob cit. Página 9.

desarrollo solo se hace explícito con ocasión de componentes de la política social, denominada "Medellín social e incluyente", se establece en el componente: Solidaridad, el objetivo de … "Generar mecanismos que activen factores protectores del núcleo familiar y de sus miembros, de manera que se produzca un incremento en la calidad de vida; y contribuir al mejoramiento de la condiciones de la población vulnerable y la reducción del daño". Y para esto establece como metas dentro del programa de Atención a poblaciones vulnerables:

1. Orientar el 100% de la Población desplaza a través de la UAO
2. Incrementar del 20% al 40% el acceso a programas y proyectos urbano-regionales para mejorar la calidad de vida.

Y a su vez establece en el componente Salud, frente a la población desplazada que será integradas al esquema de atención de la ley 100, al incluirlos dentro de la**…"**Atención primer nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda que se encuentran clasificados en los niveles 1,2 y 3 del SISBEN y poblaciones especiales (indigentes, comunidades indígenas, discapacitados, desplazados, desmovilizados, infantes abandonados y personas de la tercera edad) certificados por la entidad competente y fija las siguientes metas:

1. Garantizar durante el cuatrienio la atención de la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda, cada vez que solicite servicios en el primer nivel de complejidad hasta 763.000 personas.

2. Elaborar para el 2005, un plan de beneficios para la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda, priorizando el gasto por la estructura poblacional y el perfil epidemiológico de la ciudad, de acuerdo con la

competencia dada en la Ley 812/03, para el año 2005 con base en los recursos disponibles[20].

La Ley 387 de 1997[21] establece que la atención a población desplazada se divide en tres grandes componentes, a saber: Prevención del desplazamiento, atención humanitaria de emergencia y estabilización y consolidación socioeconómica. De la visita al municipio se observó frente a cada componente que:

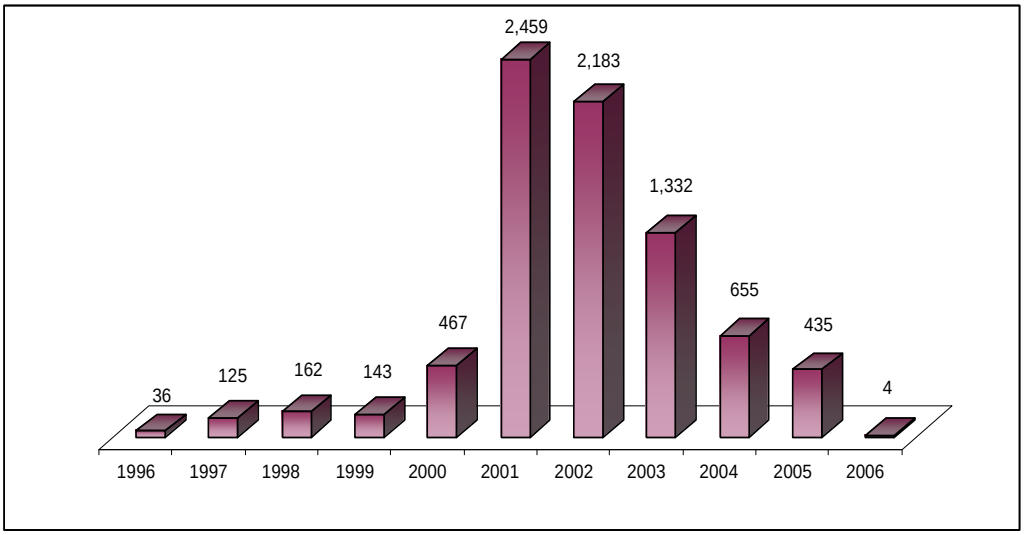
Prevención al desplazamiento

Medellín es un centro receptor, tal vez por eso el énfasis estatal ha sido la atención en el componente de atención humanitaria, por lo que tiene un menor desarrollo el componente de seguridad, lo cual es sumamente preocupante pues en la ciudad hay un problema de desplazamiento intraurbano (gráfico 2) y de expulsión a otras regiones del país, por lo que se afirma que ha sido precariamente avocado y las estrategias implementadas se muestran ineficaces para detener la ocurrencia de estos dos últimos hechos. El gráfico 6, expone la magnitud de la expulsión en la ciudad de Medellín entre 1996 y el 6 de febrero de 2006.

Gráfico 6. Número de personas que han debido salir de la ciudad de Medellín por efecto del conflicto armado intraurbano entre 1996 y febrero 6 de 2006.

[20] Alcaldía de Medellín. Plan de desarrollo municipal "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Disponible en http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/obj/pdf/Parte_I.pdf

[21] Para un análisis de la forma en que interactúan el sector nacional y territorial en relación la atención a la población desplazada, ver: "La dimensión territorial del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD-, contenido en "Análisis de la política de atención a la población desplazada. informe final". Op cit. Páginas 41 a 65.



Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social. Cifras de personas incorporadas al Sistema Único de Registro –SUR-, al 6 de febrero de 2006.Disponible en www.acción social.gov.co

Como muestra el gráfico, en la ciudad existió en el pasado reciente un importante proceso de expulsión, el cual paulatinamente ha venido cediendo en la medida en que ha cesado la disputa territorial por logro del control de la ciudad y en últimas por efecto del proceso de desmovilización que ha conllevado un cambio en las estrategias de control, que buscan en la actualidad "administrar" el territorio conquistado. Al respecto el cuadro 1, muestra el mapa institucional[22] en la materia, mostrando que la acción está dividida en dos componentes, uno "militar" centrado en el accionar de la fuerza pública vía la política de seguridad democrática (la desmovilización está dentro de las estrategia de este política) y por el otro un componente en manos de la administración local que busca sentar las bases de una cultura del manejo pacífico de los conflictos.

Cuadro 1. Mapa institucional en Prevención

[22] En razón de la dispersión de la oferta pública que se desprende de la intervención multisectorial es difícil establecer con claridad todos los proyectos y programas y actores institucionales y sociales que atiende a población desplazada, por esta razón los siguientes mapas institucionales se considera provisionales y que incluyen información parcial, pues se refiere a las intervenciones informadas por las autoridades locales y ONG entrevistadas.

Entidad	Nivel de gobierno	Sector	Intervención
Fuerza pública: Ejército, policía nacional.	Nacional	Defensa	Programa de Seguridad democrática:
Secretaría de gobierno	Municipal	Interior	Política de convivencia ciudadana.
Personería de Medellín	Municipal	Ministerio Público	- Informes en derechos humanos - Denuncia pública e informes ante los gobiernos municipal y nacional y a la fuerza pública sobre la existencia de situaciones de vulneración en los derechos humanos y riesgo de desplazamiento
Defensoría regional[23] del Pueblo	Nacional		

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por autoridades locales, nacionales y organizaciones sociales.

La intervención a partir de la política de seguridad democrática se realiza mediante el incremento de los efectivos militares y de policía expresado en copamiento de las laderas "problema" de la ciudad por la fuerza pública y el proceso de desmovilización de los paramilitares. Pero estas son políticas nacionales de las cuales la administración local no tiene ingerencia, aunque ha apoyado decididamente lo referente a la experiencia de desmovilización e integración local que se adelanta en la ciudad.

En lo que se refiere a la acción municipal, ésta se mueve en dos escenarios, por un lado busca fomentar una cultura de la civilidad, del dialogo entre contrarios como forma de reducir la conflictividad social vía la política de

[23] Las entidades nacionales definidas como regional tienen como criterio de copamiento territorial una zona geográfica, no unos límites político-administrativos departamentales, por lo que se presentan casos en las Procuradurías y defensorías del pueblo abarquen más de un departamento o parte de él.

convivencia ciudadana y por otro lado en el caso de riesgo de desplazamiento por desmovilizados de grupos paramilitares busca la conciliación entre el agresor y el amenazado como forma de prevención.

Frente al primer escenario es claro que la estrategia de prevención puede presenta cierta ineficacia en la medida en que una cosa es la convivencia ciudadana y el manejo pacífico de los conflictos producidos en la interacción cotidiana y otra cosa es el riesgo de desplazamiento, el cual según las entrevistas se produce por uno de los siguientes motivos o la confluencia total o parcial de estos: a. Con ocasión del ejercicio de un liderazgo social que impide el pleno control de la zona por el actor armado ilegal; b. Por poseer una vivienda ubicada en un sitio estratégico para el control territorial de zona; c. Por no querer compartir o entregar algún activo productivo al grupo armado ilegal. Ante este último hecho es claro que la estrategia de convivencia y de sentar a las partes a dialogar no resuelve nada; d. Para escapar al reclutamiento de algún miembro de la familia y; e. Para escapar de la presión del actor armado ilegal para que las jóvenes tengan relaciones sexuales con alguno de los integrantes de éste.

En lo que se refiere al segundo escenario, teniendo presente los dos motivos anteriores, se observa la ineficacia de la propuesta pues además de los interés del actor armado ilegal se suma el que una persona amenazada no discutirá este hecho ante el actor que realiza las presiones, sino que recurre al Estado local en busca de protección, pero resulta que la administración utiliza este enfoque para evitar problemas con el proceso de desmovilización si se busca sancionar al presunto intimidador.

2.2. Atención Humanitaria de Emergencia (AHE)

Este componente básicamente opera bajo el mismo enfoque con que se atiende las emergencias por desastre natural y es el que al parecer evidencia mayor cobertura, sin embargo tienen un carácter coyuntural, tres meses,

prorrogables por otros tres, y no logra articularse con la fase de estabilización y consolidación socioeconómica. Los componentes de la Asistencia Humanitaria son: 1. Kits de Alimentación, Higiene/Aseo, Cocina/Vajilla y Hábitat; 2. Alojamientos Temporales y 3. Orientación y Atención psicosocial

Presenta dos variantes, en uno es instrumentalizado directamente por la Acción social a partir del funcionario que opera en la UAO y en el otro por ONG operadoras, a través de administración delegada, en éste una ONG firma un contrato con la Acción social o la alcaldía municipal para la prestación de la atención, bajo éste esquema se han contratado tres tipos de ONG operadoras:

· Organizaciones eclesiásticas o con fines similares
· Organizaciones del movimiento Internacional de la Cruz Roja: CICR y Cruz Roja Colombiana.
· Organizaciones sin ánimo de lucro: ONG nacionales o internaciones.

A continuación se muestra el mapa institucional de AHE para la ciudad de Medellín:

Cuadro 2. Mapa institucional en AHE

Entidad	Nivel de gobierno	Sector	Intervención
Secretaría de Solidaridad	Municipal		- Unidad de Atención y Orientación –UAO- - Convenios con ONG operadoras para entrega de ayudas y manejo de albergues temporales
Secretaría de Salud	Municipal		- Atención en salud mediante los recursos destinados para población especial (indigentes, adulto

			mayor) - Atención psicosocial
Personería de Medellín	Municipal	Ministerio Público[24]	- Asesoría a la población desplazada acerca de sus derechos - Toma de declaración de los - Acción frente al desplazamiento intraurbano - Elaboración de informes sobre los derechos humanos - Control disciplinario ante la gestión en la materia
Defensoría regional del Pueblo	Nacional		
Procuraduría regional de la Nación	Nacional		
Acción Social-Dirección Territorial Antioquia	Nacional	Presidencia de la República	- Manejo del registro - Entrega de ayudas directamente o vía convenios con ONG operadoras - Coordinación de la implementación en Medellín y toda Antioquia del subsidio en efectivo para pago de colegio y alimentación conocido como "Familias en Acción"[25]
No estatal			

[24] En estricto sentido la organización sectorial aplica para las organizaciones ejecutivas del nivel nacional, en este análisis las referencias a Ministerio público buscan evidenciar el papel de órganos de control y defensa en relación con los derechos humanos que esgrimen éstas entidades, las cuales se denominación genéricamente como Ministerio público, pero estas no esta integradas a ningún sector, pues no existe subordinación jerárquica entre los niveles municipal y nacional.

[25] En este documento se entiende el programa Familias en Acción como un tipo particular de intervención de corte asistencialista y de corta temporalidad, por lo que no se considera como una acción pública integrante del componente de estabilización y consolidación socioeconómica, sin embargo hay posturas oficiales que lo ubican en este, pues busca asegurar la continuidad de los niños en los centros educativos vía el subsidio que se entrega con la condición de que la familia mantenga a, o los niños en el sistema escolar.

Organización	Acción
Pastoral social[26]	Organización social no estatal, perteneciente a la Iglesia católica, que en ocasiones actúa con ocasión de convenios de operación con entidades estatales del nivel nacional o municipal. Atiende en materia de entrega de ayudas como entrega de mercados, albergue, orientación sobre los derechos de los desplazados, atención espiritual y sicológica, entre otras. - Lleva una estadística de población desplazada en la ciudad vía el sistema RUT
Universidad Luis Amigó	Atención psicosocial
Ayuntamiento de Madrid	Atención psicosocial

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por autoridades locales, nacionales y organizaciones sociales.

Al respecto, la Personería de Medellín estableció en un estudio de caso que […] "*el 50% de las personas entrevistadas no recibieron ayuda del Estado, el 30% recibieron una ayuda humanitaria de emergencia, de estas el 16.6% la recibió por 3 meses como ordena la Ley, y otro 16.6%, recibió ayuda por 6 meses, es decir se aplicó la prórroga que estipula la Ley, el otro 20% recibió AHE por parte de entidades privadas entre las que se cuentan "El Minuto de Dios" y la "Cruz Roja Internacional.*

Frente a la alimentación: El 35% consume dos comidas al día, el 10% sólo consume una comida al día, el 55% afirma comer las tres comidas diarias pero

[26] Es claro que hay muchas más organizaciones sociales que atienden a población desplazada, pero por fuera de las organizaciones que lo realizan al margen de convenios de operación con entidades públicas o financiadores internacionales, no fue posible identificar otra organización que entregara ayudas.

que sólo una vez a la semana consumen carne, 2 veces a la semana consumen leche y se le suministra fundamentalmente a los niños y niñas"[27]*.*

2.3. Estabilización y Consolidación Socioeconómica

Como principal expresión del modelo de oferta pública es importante para el restablecimiento de los derechos de los desplazados, sin embargo al estar sujeto a los programas y recursos de gastos social, se concreta en la realización de un proceso de inversión que mediante la oferta de servicios que proveen las entidades públicas organizadas sectorialmente (protección social, educación, obras públicas, medioambiente, vivienda y desarrollo territorial) busca resolver un problema histórico de acceso a bienes y servicios públicos y una precaria [no exitosa] o parcial inserción económica, de ahí que los criterios para el acceso a los programas gubernamentales tiendan a ser los mismos que para la población pobre. El cuadro 3, presenta la oferta pública en la materia, que opera en Medellín.

Cuadro 3. Mapa institucional en estabilización y consolidación socioeconómica

Entidad	Nivel de gobierno	Sector	Intervención
Secretaría de Desarrollo	Municipal		- Esta en proceso de formalización un programa de retorno o reubicación (en convenio con la Acción social) para aplicar en 2006, que consiste en

[27] La Personería municipal aplicó en 2005 una encuesta a 20 familias ubicadas en los asentamiento de "Altos de la Torre", "La Esperanza", "El Pacífico" y "la Honda", todos ellos con más de 5 años de haber surgido. Alo largo del documento haremos alusión a los resultados de este estudio para dar cuenta de una aproximación a la cobertura de la población desplazada. Personería de Medellín. "La situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín durante el año 2005". Medellín. Diciembre de 2005 Pagina 41.

			: a. Subsidio para compra de vivienda nueva o usada en municipios por fuera del área metropolitana b. Subsidio para proyecto productivo c. Capacitación en fortalecimiento organizacional
Secretaría de educación	Municipal	Educación	- Cupos en educación básica primaria y secundaria, financiados principalmente con la participación en los ingresos corrientes de la nación que están reglados en la ley 715 de 2001
Secretaría de Salud	Municipal	De la Protección Social	- Cupo en el régimen subsidiado en salud, financiados vía participación en los ingresos corrientes de la nación que están reglados en la ley 715 de 2001 - Atención en salud mediante los recursos destinados para población vulnerable no afiliada,

			denominada como vinculados, financiados vía participación en los ingresos corrientes de la nación que están reglados en la ley 715 de 2001
Banco de las oportunidades (Banco de los Pobres)	Municipal		Oferta en recursos de crédito para implementar proyecto productivo
Procuraduría Regional de la Nación	Nacional	Ministerio Público	- Asesoría a la población desplazada acerca de sus derechos - Presentación de solicitudes de información sobre la política local, gestión para que la acción pública no viole los derechos de los desplazados e incidencia ante la administración ante algún caso especial - Control disciplinario ante la gestión en la materia
Personería de Medellín	Municipal		
Defensoría regional del Pueblo	Nacional		- Asesoría a la población desplazada acerca de sus

			derechos - Presentación de solicitudes de información sobre la política local, gestión para que la acción pública no viole los derechos de los desplazados e incidencia ante la administración ante algún caso especial
Acción Social-Dirección Territorial Antioquia	Nacional	Presidencia de la República	- Participación en el programa de retorno-reubicación de la alcaldía municipal vía convenio de cofinanciación (ya mencionado) para aplicar en 2006 - Articulación entre el sector empresarial para incorporación de los desplazados en las empresas de Medellín : programa alianzas - Integración sicocosocial vía la participación de los niños desplazados a una iniciativa de formación musical conocida como "Batuta".

Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-	Nacional	De la Protección Social	- Programas de capacitación para el empleo
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-	Nacional	De la Protección Social	- Programas de atención niños desplazados en los jardines u hogares de bienestar, que regularmente oferta - Atención sicológica

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por autoridades locales, nacionales y organizaciones sociales.

Sobresale en el mapa anterior la participación del nivel nacional en este componente, sin embargo al incluir a la población desplazada dentro de la población beneficiaria de la política social, las intervenciones enunciadas no aplican un enfoque de discriminación positiva, según lo consagrado en la ley 387 de 1997 que ocurriría con ocasión de que sus derechos han sido vulnerados por acción directa del Estado o por fallas en su deber de protección.

Por último, en lo que respecta al tema de los ingresos y su procedencia, al analizar las conclusiones de la Personería municipal en el citado estudio, se evidencia un problema de insuficiente cobertura de los programas de estabilización económica lo que impide evitar la pauperización de la población desplazada en la ciudad, esta entidad establece que […] "*Se encontró que el 60% de las familias no cuenta con ingresos, subsisten de lo que ellos llaman "el recorrido", que significa salir a pedir limosna y víveres. Otro 25% tiene ingresos trabajando de manera eventual y por días, que oscilan entre los $180.000 y $300.000 mensuales, y el 15% restante trabaja ocasionalmente y consiguen menos de $100.000 mensuales".*

Concluye la Personería que […] *"Estas cifras dan cuenta de la precaria situación de las personas afectadas que no acceden a un trabajo estable y digno, ni siquiera al salario mínimo legal vigente, y laboran en el llamado sector informal, esto es, en ventas ambulantes, labores domésticas y en la construcción. Otros son recicladores y algunos reciben auxilios por tercera edad"*[28].

Al respecto del tema de los derechos de la población desplazada es necesaria adelantar un análisis –aunque preliminar- de lo ha sido la aplicación de la sentencia T-025 en la ciudad de Medellín.

3. APLICACIÓN DE LA SENTENCIA T-025

Hay una tensión entre el enfoque en que se soporta el modelo de oferta pública (ya expuesto anteriormente) y los planteamientos de la sentencia T-025, en el sentido que la atención debe permitir el restablecimiento de los derechos vulnerados.

Progresivamente la administración nacional empezó desde finales de 2002 a desmontar el esquema de atención legado por la administración Pastrana (1998-2002) para implementar un enfoque en el cual ya no existe una institucionalidad particular para atender a la población desplazada, sino que esta sería atendida con los recursos y las metodologías diseñadas para la política social, pero por efecto de la sentencia, este proceso se detuvo, la Sentencia T-025 generó un quiebre institucional que ha planteado a los gobiernos (nacional y territoriales) la obligación de incluir dentro de su agenda la necesidad de contar con una política explícita; En lo nacional que el gobierno expidiera un documento programático, el plan nacional de atención para la población desplazada (decreto 250 de 2005) y un plan financiero para llevarlo

[28] Personería de Medellín. Op cit. Páginas 41 y 42.

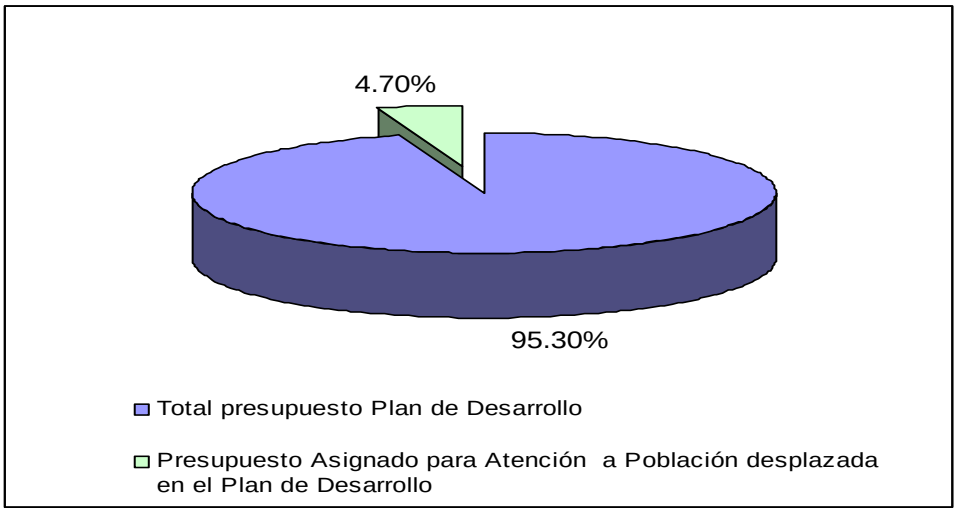
acabo, el documento CONPES 3400[29] de noviembre de 2005)y, en lo territorial (departamentos, gobernaciones y, municipios y distritos), se planteó que estos gobiernos incluyeran el tema dentro de los planes de desarrollo.

Sin embargo la tensión entre los mandatos de la Corte Constitucional y lo observado en la práctica cotidiana –la gestión- de la atención vía el modelo de oferta pública, muestra que por ejemplo en Medellín hay dificultades para establecer un enfoque particular para manejar la atención a los desplazados. En el desempeño del modelo en Medellín hay dos discursos y practicas paralelas, por un lado un enfoque de derechos que plantea una respuesta inmediata e integral, la cual se desprende de la sentencia T-025 y se concretan en instrumentos como el Plan Integral Único –PIU- y en el Plan Municipal de Desarrollo, en el cual hay un proyecto, en la línea 2, "Medellín Social e incluyente", en el cual se incorporan como "población vulnerable" y, por el otro el enfoque de oferta pública, en el cual la atención depende de la disponibilidad presupuestal que permiten la política de ajuste fiscal, las normas sectoriales y de descentralización, así como los recursos de la cooperación internacional. Al tomar estas dos prácticas se materializa una acción de gobierno de corte restrictivo[30]. Al respecto en el gráfico 7 la Personería de Medellín, muestra un análisis de la participación de los recursos para atender a población desplazada dentro del grueso de la inversión del plan de desarrollo

Gráfico 7. Presupuesto Asignado para Atención Desplazada en el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007.

[29] Los documentos de política CONPES (que pueden ser sobre asuntos económicos o sociales, para ordenar o recomendar determinada política) son el instrumento mediante el cual el gobierno nacional decide en la ejecución de políticas públicas del nivel nacional y en ocasiones abordan aspectos que tienen que ver con asuntos territoriales (como la distribución de las transferencias o participaciones en los ingresos corrientes de la Nación) así como sectoriales. Toman su nombre del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- , el cual es la organización estatal que aprueba estos documentos, esta organización es un punto intermedio entre la lógica multisectorial y de la descentralización que atraviesa la atención a población desplazada.

[30] Para una ilustración del modelo de atención a población desplazada de corte restrictivo, se recomienda ver el análisis sobre la atención a la población desplazada en la ciudad de Cartagena, publicado como Boletín "Codhes Informa, No. 62. No hay peor ciego que aquel que no quiere ver". Disponible en www.codhes.org.



Fuente: Personería de Medellín "Desplazamiento forzado en Medellín y el Área Metropolitana". Foro: "desplazamiento forzado, retos urbano – regionales".

Ante estas diferencias entre enfoques, el resultado es una respuesta institucional que parcialmente resuelve los planteamientos de la sentencia en cuestión. La inefectividad de la política resulta entonces de un inadecuado diseño de la respuesta a este grupo poblacional, pues la política social parte de un diagnostico de la condiciones de vida particulares de la población pobre en términos de las demandas en educación, salud, ingresos, vivienda, entre otros aspectos, pero este diagnóstico no es aplicable para los desplazados, pues en ellos se agregan además de las vulnerabilidades propias de la población pobre, las demás que se desprenden de su situación de desarraigo, como son la perdida de una red social en la cual apoyarse (amigos, familiares), la perdida total de sus activos e ingresos, un saber hacer que no es funcional para el contexto urbano (son campesinos no habitantes urbanos) , situaciones de reintegración familiar y en particular los traumas sicológicos por efecto de la acción violenta efectuada sobre ellos, lo cual es particularmente sensible en el caso de los niños.

Del análisis de la respuesta local en la aplicación de la sentencia en el municipio sobresalen cuatro hechos:

1. Hay formalización de un enfoque de derechos en la política local, a partir de la elaboración del Plan Integral Único -PIU-.

Con ocasión de la sentencia, el municipio planteó un ejercicio de formalización de una política en la materia[31], esto conllevó a que la administración municipal se comprometiera con la elaboración de un plan de acción y en este contexto, el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada –CLAIPD- ha cumplido un importante papel para la elaboración y continuo ajuste de este documento.

El documento del PIU plantea un compromiso en la materia, sin embargo en cuanto a su enunciación, mantiene una conexión discursiva con la intervención para reducir la pobreza y si bien plantea una serie de mesas temáticas a partir de las cuales se produce la integración de los esfuerzos, al comparar lo planteado con los resultados, se hizo evidente que la administración municipal ha realizado parcialmente las metas establecidas para el primer año de aplicación de este,. En particular sobresale la ausencia de un diagnóstico sobre el desplazamiento, el desconocimiento de una cifra consolidada en materia de atención (cada sector presenta las suyas), la ausencia de un sistema de información que homologue las cifras sectoriales y la ausencia del sistema de indicadores presupuéstales en el documento. Sin embargo se han realizado avances (frente al pasado reciente) en materia presupuestal, en 2004 la Secretaría de Solidaridad Social manejó cifras sobre los 400 millones de pesos y en 2005 se definió un presupuesto de 912 millones 350 mil pesos para este grupo, y se ha mejorado la coordinación de los esfuerzos de los actores institucionales y sociales, así como para la realización de eventos de retorno o reubicación en el cual las administraciones nacional, departamental y municipal unen esfuerzos para fomentar estos procesos.

[31] Al momento de la realización del trabajo en la ciudad (diciembre de 2005) se informó que aun esta en proceso de consolidación del PIU, por lo cual existe es un borrador, que esta en proceso de mejoramiento.

En lo que se refiere a los derechos de los desplazados, la oferta pública no se ha modificado y sigue siendo insuficiente y carece de integralidad para restablecer los derechos de los desplazados (no existe indicadores en términos de mínimo vital, que plantea la sentencia, sino de gasto presupuestado y ejecutado, así como de coberturas).

En razón del impulso que ha significado el tema, al colocarlo en la agenda gubernamental se concluye que el gobierno local aun esta en proceso de ajuste institucional y presupuestal pero este no necesariamente ha conllevado un cambio del enfoque que maneja la administración de Medellín.

2. La ausencia de un diagnostico oficial

Con ocasión de la sentencia T-025 se planteo la necesidad de hacer un diagnostico del municipio sobre ¿cuantos desplazados hay en Medellín? y el estado del restablecimiento de sus derechos y por esta vía poder diseñar mejores políticas públicas. En la actualidad, la administración municipal esta en proceso de construcción de este diagnóstico, el cual a pesar de la aplicación de un ejercicio de caracterización realizado por la Acción Social (lo cual de entrada genera dudas como fue el proceso de realización de esta, en relación con la amplitud de la convocatoria a la población desplazada y de organizaciones sociales en este, es decir el grado de representatividad de los resultados que arrojó este ejercicio.

En este sentido, al analizar los reportes de gestión, al existir diversas fuentes institucionales, es difícil hacer análisis comparativos de la situación de los desplazados. Hay un panorama heterogéneo, por un lado esta la imagen que proyectan los reportes de cobertura e inversión realizada que provee cada entidad municipal, los informes de agentes humanitarios internacionales, nacionales y locales que actúan en el municipio y los reportes que elaboran los

órganos de control que integran el Ministerio público y ONG que analizan las diferentes dinámicas que asume la atención.

La inexistencia de un sistema de información que consolide las diversas bases de datos, lleva entonces a una visión fragmentada de la problemática, por ejemplo hay instituciones que analizan la movilizad en el departamento y dentro de esta incluye la movilidad por desplazamiento, otros abordan el desplazamiento intraurbano y otros manejan las cifras que arroja su acción de atención humanitaria.

Si bien el CLAIPD adelanta una labor de coordinación de las organizaciones estatales y sociales que intervienen en la ciudad, la ausencia de un diagnóstico si bien permite no invisibilizar los fenómenos que se presentan en la población desplazada, que podría darse bajo un enfoque único, como el de un diagnóstico oficial, el cual orientaría la acción de las entidades municipales y demás que asuman este, también conlleva que la administración no cuente con la información necesaria para determinar con claridad los diversas intervenciones que se requieren para atender esta situación y por ende es una de las causas de la inefectividad de las políticas publicas aplicadas en la ciudad y que se espera seas solucionado cuando se concrete el proceso de diagnostico social que viene desarrollando la Secretaria de Bienestar social.

3. La dispersión de los sistemas de información oficiales

En estrecha relación con el anterior esta la ausencia de una base de datos donde se integren las acciones institucionales, esto evidencia la falta de homogeneidad o criterios comunes en las bases de datos que maneja cada sector. En la actualidad hay intentos para unificar tanto la información que manejan las entidades municipales así como en usar la información que entrega la Dirección Territorial de la Acción Social en los centro de atención en salud de la ciudad.

La administración municipal esta en proceso de crear una plataforma que permita hacer la integración de bases de datos, por lo que en la actualidad la alcaldía no puede diferenciar ¿cuantas de las personas atendidas por sus programas sociales regulares es desplazada?, es decir hay subregistros y vacíos en la información. Un ejemplo claro de cómo los problemas de información afectan la atención a la población desplazada esta en la inscripción al programa "Familias en Acción", en el cual el numero de inscritos, 4200, fue mucho menor en comparación con la estadística de familias desplazadas asentadas en la ciudad que tiene registrada la base de datos de la Acción Social que es de 18.000 familias.

4. El papel de la administración departamental, a partir del Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada de Antioquia, en la atención a población desplazada por las autoridades de Medellín.

En el marco del proceso de desarrollo institucional que ha conllevado la aplicación de la sentencia T-025 en el municipio de Medellín ha jugado un papel importante la gobernación departamental de Antioquia y el órgano de coordinación de la política en este nivel: El Comité Departamental de Atención Integral a Población Desplazada –CDAIPD-, cuya secretaria técnica esta en manos del Departamento Administrativo de Atención a Accidentes y Desastres naturales –DAPRD-.

Pero este liderazgo no solo es reconocido en el ámbito municipal, sino que se reconoce en lo nacional como uno de los comités más "aplicados" en lo que se refiere a asignación presupuestal y gestión. En el caso de la ciudad de Medellín varios entrevistados plantearon el importante papel del la gobernación y el comité departamental en el impulso que en los últimos tiempos ha presentado la acción municipal, principalmente en lo que se refiere al aporte en recursos para el fomento de proyectos de vivienda para los procesos de retorno o reubicación.

Como efecto directo de la sentencia T-025 debe relevarse la reactivación del accionar del CLAIPD, entre 2004-2005, en seno de éste se dio mayor participación a las organizaciones de la sociedad civil, y las entidades estatales municipales debieron incorporar dentro de su agenda de trabajo el tema del desplazamiento y se han adelantado gestiones para formalizar este interés en presupuestos.

Una última cuestión tiene que ver con el reconocimiento a la existencia de un conflicto armado interno, que se hace en el documento borrador de la política de atención a población desplazada departamental, este hecho tiene importantes connotaciones cuando de exigibilidad del cumplimento al Derecho Internacional Humanitario –DIH- en contraposición a la postura de la alcaldía de Medellín, en la cual no se enuncia nada al respecto en el PIU.

4. LA GESTIÓN LOCAL DE LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO. LA PUESTA EN MARCHA DEL MODELO DE OFERTA PÚBLICA.

Ya en el campo la puesta en marcha del modelo de oferta pública, en el del día a día de la atención, se hizo manifiesto que la administración municipal se ha articulado a una serie de iniciativas nacionales que buscan coordinar la acción, es así como en 2004, el alcalde Sergio Fajardo suscribió el "acuerdo de Voluntades de los alcaldes de las principales ciudades receptoras de población desplazada por la violencia para la atención del problema del desplazamiento forzado", sin embargo hay una contradicción en términos de los planteamientos de la política que subyacen a ese acuerdo y la acción de gobierno en el terreno, en este sentido la Corporación región (organización no Gubernamental participante del CLAIPD) planteo en la materia que […] "*resulta ciertamente contradictorio con el espíritu y los objetivos de este acuerdo que,*

en el mismo texto, en la parte correspondiente a Medellín se plantee que "persisten en nuestra ciudad niveles de pobreza inaceptables, causado, entre otras factores, por el ingreso de 64.000 personas en condición de desplazamiento, que provenientes de municipios antioqueños y otras zonas del país, se han ubicado en las laderas de nuestras montañas"

Por otro lado destaca esta Corporación, los riesgos de una aplicación indistinta del concepto de corresponsabilidad en el PIU, en la medida en que pueda asumir una forma de transferir a una población vulnerable parte de los costos de su propio proceso de restablecimiento, al amparo de la aplicación de un concepto de corresponsabilidad asumido como co-financiación. Establece la Corporación región que […] "*Si bien la sociedad toda es responsable tanto de la situación actual de esta población como de buscar alternativas para que sus derechos le sean restituidos y se logre efectivamente la reparación material y moral, la responsabilidad principal es del Estado y esto tiene que reflejarse con claridad en las políticas. Esto no se puede diluir, tal sucedió en la presentación pública del PIU, en la relevancia de la participación y el proceso de concertación con entidades de la sociedad civil o con la misma población desplazada"*[32].

Hay un intento de mejorar la atención con ocasión de la sentencia T-025, expresada en un proyecto específico para este grupo (insuficiente frente a la magnitud e historia del fenómeno en la ciudad), sin embargo hay ciertos elementos que merecen un especial análisis en términos del desempeño de la política por componentes, a saber:

4.1. En prevención

[32] Corporación Región. " Comentarios de la Corporación Región Sobre la Política de Atención a la Población Desplazada Documento de trabajo interno presentado al Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada del Municipio de Medellín. Numeral 2.4. Sobre el enfoque y la corresponsabilidad". Medellín. Agosto 30 del 2005". Página 8.

El municipio tiene una política ineficaz para abordar el problema del desplazamiento forzado intraurbano y de expulsión hacia otras ciudades del país. […] "*los desplazamientos intraurbanos, se hacen a través del miedo, cuando cometen actos de violencia, pero también en muchos casos hacen desocupar las casas de las cuales se adueñan para llevar a cabo allí actividades ilícitas o incluso para arrendarlas, como lo demostró la negociación que a principios de año sostuvo la alcaldía de Medellín con la banda "Los Triana" (se calcula que es la más grande del área metropolitana, al servicio de las autodefensas) para que se devolvieran a sus verdaderos dueños alrededor de 60 viviendas que tenían en su poder en la zona Nororiental"*[33]

La administración municipal posee un enfoque de seguridad que desarrolla en lo local los planteamientos de la política nacional de seguridad democrática en cuanto a copamiento territorial, sin embargo este modelo se muestra insuficiente para garantizar la detención de este fenómeno en la ciudad, su inefectividad se explica en parte por la concurrencia de dos situaciones, una estructural y otra coyuntural. La estructural se refiere a las competencias en materia de seguridad que son prerrogativa del ejecutivo nacional, por lo que el alcalde tiene limitado su accionar a los ámbitos de los consejos de seguridad y las estrategias contra la delincuencia común. Y por otro lado, en lo coyuntural hay en las autoridades locales un discurso que le baja el perfil a los problemas de violación de los derechos humanos, de manera que no se afecte la "imagen" de la ciudad o se generen cuestionamientos al proceso de desmovilización de los paramilitares que esta apoyando la alcaldía.

4.2. En atención humanitaria

La atención tiene sus avances y sus dificultades, por un lado el acceso a información por parte del desplazado es deficiente, para recibir información en

[33] Escuela Latino Americana de Cooperación y Desarrollo. Universidad de San Buenaventura de Cartagena. "Efectos económicos del desplazamiento forzado en Colombia: Departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca. 1997-2004".Cartagena. 2005. Página 19.

la Unidad de Atención y Orientación –UAO- es necesario obtener cita telefónica, y la velocidad de respuesta es lenta, por lo que pasan varias semanas antes de que el desplazado sepa si fue incluido o no el registro, el teléfono, debido a la congestión de llamadas, es difícil de hallar disponible, además esto significa una erogación de dinero importante para un grupo que carece de recursos.

Luego de superado este obstáculo, el desplazado tiene problemas para saber si ha ingresado o no al Sistema Único de Registro –SUR-, y en lo referente al acceso a los servicios de salud, una de las principales quejas, es que hay centros de atención donde se les pide que muestren una certificación de la Acción Social para acceder al servicio.

En general en la atención humanitaria hay un avance en materia de acceso a las ayudas, el problema radica en la desconexión entre el componente de AHE y el de estabilización y consolidación socioeconómica, lo cual lleva a que se generen dificultades para un rápido restablecimiento.

4.3. En Estabilización y Consolidación Socioeconómica

Es uno de los componentes más débiles, en particular por dos razones, una tipo estructural que se desprende del proceso de urbanización que siguió la ciudad y otro coyuntural que se desprende de la política del actual alcalde. En lo estructural, la cuestión radica en que la ciudad no tiene más espacio físico para crecer, el modelo de extensión por el valle ya se agotó, hay que cambiar el modelo y aplicar formas de incremento de densidad poblacional, lo cual dificulta establecer una activa política de oferta de vivienda de interés social tanto para los desplazados como para la población pobre, por lo cual el gobierno ha decidido fomentar a partir de 2006 la opción de retorno y

reubicación en municipios por fuera de los municipios[34] que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá[35].

El modelo de oferta pública genera restricciones de acceso y continuidad, por ejemplo en el caso de la educación para los niños y niñas en situación desplazamiento, éstos acceden al cupo en educación, lo cual se reflejado en estadísticas de cobertura de más del 92%, pero hay serios cuestionamientos a la calidad de la educación impartida, además el esquema de subcontratación de la prestación del servicio educativo con instituciones privadas no ha fomentado la calidad, pues estos centros se concentran en lograr sacar el mayor provecho del dinero que paga la administración por cada niño atendido[36], en este sentido ante un escenario de captura de rentas en educación por estos prestadores y una ineficaz interventoría de los contratos, se configura un difícil panorama en la materia[37]. Además es necesario considerar las debilidades en materia de atención sicológica y nivelación académicas en estas escuelas y colegios para que los niños se ajusten al nuevo ambiente y logren superar los traumas generados con el desplazamiento.

---

[34] Municipio de Medellín. "Decreto No. 1880 de Septiembre de 2005". Contenido en "Gaceta oficial No. 2517. Año XIV".

[35] […] "*Los distritos son en esencia entidades de carácter municipal que por su importancia económica, cultural, geográfica e histórica, adquieren este carácter con lo cual régimen híbrido, según el cual para algunos efectos se les aplican regulaciones propias de los departamentos y para otros se les aplica el régimen municipal".* Londoño, Fabio. Pardo, Germán. "Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales en Colombia". Editorial Restrepo y Londoño Asesores jurídicos y tributarios S.A. Santiago de Cali. 2002. Los municipios que conforman el área metropolitana son: Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüi, la Estrella y Sabaneta.

[36] La administración municipal paga aproximadamente 800.000 pesos anuales, sin embargo, a pesar de los controles a la ejecución de estos contratos se desprende de las entrevistas que se presentan situaciones de captura de esos contratos por organizaciones ilegales (paramilitares) y empresas que se interesan más por acceder a los recursos a que en brindar una educación de calidad.

[37] Establece la Personería municipal de Medellín en materia de escolaridad que […] "La gran mayoría de personas expulsadas pertenece a las regiones rurales y campesinas. Por ello su nivel de escolaridad es muy bajo. Si se suman los porcentajes correspondientes a preescolar 2.8%, primaria 49.9% y ningún nivel de escolaridad 28.9%, se tiene que el 81.6% presenta un nivel bajo de educación. Personería de Medellín. Op cit. Pagina 34.

Luego de la etapa de emergencia, el desplazado debe tramitar el ingreso a un sistema regular de salud, sin embargo, el acceso es difícil, la atención esta limitada a los procedimientos contenidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado[38] –POS-S que se financia con recursos públicos nacionales y que lleva a que en la practica los centros de salud limiten el acceso para aquellos desplazados que no tengan cobertura en razón de las dificultades para el recobro de esos servicios, lo cual lleva a situaciones de negación en la practica del servicio si el desplazado no ha sido aun incorporado a la base de datos , el SUR, de la Acción social o carezca de afiliación en salud.

En salud, hay una división de la atención en razón a tres fuentes de financiamiento, una que se desprende de los convenios firmados por la secretaria de salud y el Ministerio de la Protección Social, para la atención desplazados ubicados en la categoría de "vinculados", es decir que no tienen no tienen afiliación a un sistema de salud (privado o público) y que provienen del Fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA-; los que provienen de la Ley 715 que van al componente de oferta pública y los que reciben por persona atendida en caso que el desplazado tenga afiliación en salud al régimen subsidiado en salud (sistema pública de atención), estos hechos llevan a que el desplazado no sepa con exactitud a que esquema pertenece pues desea elegir aquel modelo que le permita el acceso a la salud, el problema radica en la dificultad de cobro de los servicios a las dos primeras fuentes de recurso, por lo que los desplazados prefieren que se les aplique la encuesta SISBEN para así poder acceder al régimen subsidiado, lo cual en apariencia permite el acceso, sin embargo la atención es restrictiva en razón de los bajos recursos que manejan las instituciones de salud, ya que como se mencionó anteriormente estas deben cobrarle directamente a la Administradora de Régimen subsidiado de salud y existe una limitación pues sólo se pagan por el

[38] Plan de beneficios en salud, creado por la ley 100 de 1993, el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado –POS-S- contiene el conjunto de procedimientos médicos y medicinas genéricas para las personas de menos recursos y que es financiado plenamente con recursos de la Nación.

asegurador los procedimientos que están incluidos en el paquete de servicios que cubre el seguro público, a lo que se agrega las dilaciones para los pagos.

Las implicaciones de débil enfoque diferencial (pues existe en lo formal) en la gestión lleva a que la Corporación región[39] plantee frente a un programa de atención a jóvenes que […] "*la nueva estrategia de Clubes Juveniles de Metrojuventud. Si bien se hizo un esfuerzo por evaluar y renovar los grupos juveniles a los que se apoyaba, y se pretende focalizar el apoyo a jóvenes en situación de vulnerabilidad destinando la mitad de los apoyos a esta población, ni en la presentación del proyecto a las organizaciones no gubernamentales ni en las estrategias de apoyo a estos grupos se ve que conozcan la especificidad de esta problemática, ni la realidad de los asentamientos, para que estos recursos lleguen con calidad. Ni siquiera se ha presentado dicha propuesta en el CMAIPD*"[40]. Esta afirmación es una prueba más de los problemas con los criterios aplicados para este grupo, lo cual lleva a que indiferentemente se incluyan dentro de los programas sociales, pero sin establecer algunas aplicaciones particulares en consideración a la confluencia de vulnerabilidades de las que son objeto.

En lo que respecta a la generación de ingresos, los esfuerzos no han logrado modificar la difícil situación de los desplazados, las sucesivas capacitaciones para el empleo del SENA no se traducen en significativas vinculaciones a las empresas, quedando los desplazados con la opción de incorporarse a la economía informal, y como se mencionó anteriormente cierta familias han adoptado una forma de mendicidad conocida como "recorrido", en el cual las familias recorren las plazas de mercado y recolectan la comida, frutas y hortalizas que desechan los comerciantes, con lo cual buscan facilitarse una

[39] La Corporación Región es una de las más importantes organizaciones sociales de Antioquia, fundada en 1989, tiene un importante acervo en materia de análisis y acción regionales en materia inclusión económica, social, política, cultural y defensa de los derechos humanos.
[40] Corporación región. "Comentarios de la Corporación Región Sobre la Política de Atención…". Op cit. Páginas 4 y 5.

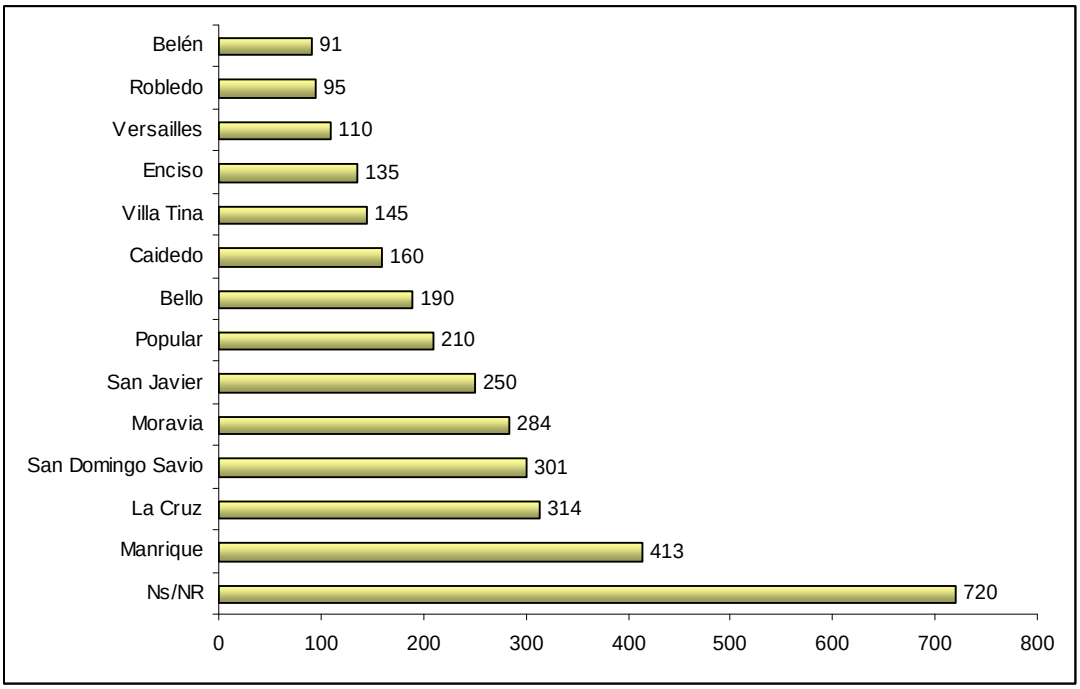
alimentación con la cual sobrevivir. En particular es cuestionable la poca articulación del sector privado, es así como el programa de la agencia presidencia para la Acción Social, denominado "Alianzas", es casi inexistente y los empresarios están más interesados en ofrecer opciones de empleo a los desmovilizados de los grupos paramilitares.

En vivienda la situación es sumamente difícil, el Municipio en 2004, solo ofreció 90 subsidios de vivienda de interés social y en la actualidad con el Decreto 1880 de septiembre 5 de 2005, se condiciono que el otorgamiento de subsidios vivienda se realizará para solicitudes que se hagan efectivas en municipios por fuera del área metropolitana.

En lo que respecta a los asentamientos de desplazados la personería municipal afirma que […] "*No se tiene claro cuántos son los asentamientos de desplazados en la ciudad. Algunas cifras hablan de 56, otros sostienen que son 5[…] la mayoría de ellos ubicados en las zonas nororiental, centroriental y periférica de la ciudad. Pese al tiempo que llevan varios de estos asentamientos, no se han producido progresos en su composición. Varios de ellos se localizan en zonas declaradas no recuperables, circunstancia que limita cualquier clase de inversión estatal. En general, no cuentan con suficiente equipamiento urbano, servicios públicos domiciliarios, espacios públicos para la recreación y el deporte, ni con infraestructura vial adecuada"*[41] . Según la Personería municipal, la distribución espacial de los desplazados es la siguiente.

Grafico 8. Ubicación de la población en situación desplazamiento

[41] Personería de Medellín. Op cit. Pagina 28.



Fuente: Informe de la Personería municipal de Medellín. "La situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín durante el año 2005". Medellín. Diciembre de 2005.

Por último en lo que se refiere a las posturas asumidas por los funcionarios que intervienen en la formulación de la política en el Comité Local de Atención Integral a Población Desplazada –CLAIPD- , la Corporación Región plantea que […] "*Reconocemos que algunos funcionarios de diversas Secretarías vienen participando de las reuniones ordinarias del Comité, su participación tiene inconvenientes: algunos no logran generar dinámicas y debates al interior de sus secretarías y otros o participan muy poco o no participan. Es de suponer que su participación en el CMAIPD debe garantizar la coordinación de acciones entre las secretarías, comunicar y socializar acciones con PD o proyectos afines, y que estos funcionarios deberían tener la responsabilidad, si no de decidir, por lo menos de promover al interior que se diseñen los proyectos sectoriales para integrarlos al PIU.*

Durante el proceso de construcción del PIU, la participación de estos funcionarios fue muy limitada y en otros momentos nula. Falta, en muchos casos, conciencia y conocimiento sobre la problemática del desplazamiento

forzado y sobre la legislación sobre el tema, y esto se vio reflejado en el diseño del PIU. ¿No tiene la Secretaría de la Solidaridad u otras Secretarías, por ejemplo, recursos técnicos para un mejor diseño del PIU? ¿No cuentan otras Secretarías con diagnósticos, así sean parciales, para mejorar este Plan? ¿No existen otros proyectos de la administración que deberían haber quedado visibilizados, articulados y cuantificados en el PIU? ¿Qué hay de proyectos como "Mientras volvemos a casa" del INDER; el Proyecto sobre Memoria de la Secretaría de Gobierno; los Clubes Juveniles de Metrojuventud; los proyectos de vivienda o de Presupuesto Participativo de la Secretaría de Desarrollo Social; o de la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación; o del acuerdo con la Universidad Luis Amigó de la Secretaría de Salud?"

5. IMPACTO DEL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARAMILITARES EN LA RESPUESTA ESTATAL A LOS DESPLAZADOS.

En Medellín hay una fragmentación en el control de la ciudad, por lo que existe una parcelación del manejo de la seguridad, la fuerza pública, bandas delincuenciales, guerrillas y principalmente grupos paramilitares manejan diferentes zonas de la ciudad. En particular los paramilitares han logrado copar amplias sectores marginales de la ciudad, expulsando a la guerrilla y en ciertos momentos limitando el accionar de la fuerza pública, por lo que hay sectores donde no patrullan o hacen presencia a ciertas horas del día o la noche.

La desmovilización de los grupos paramilitares es un hecho de vital importancia para la consolidación del control de la ciudad por parte de las

autoridades legítimas y en particular para el cese de las vulneraciones que cometen estos actores contra toda la población de sus zonas de influencia y dentro de estos a los desplazados[42].

EL 25 de noviembre de 2003 se efectuó la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, en este acto, transmitido por televisión, 874 combatientes entregaron armas. Este proceso comprendió dos fases:

1. Fase I "Reeducación": Los desmovilizados fueron trasladados al municipio de La Ceja (Oriente cercano), en tres semanas recibieron atención psicosocial, para regresar a sus barrios con sus familias.

2. Fase II: La que tiene una duración de dos a tres años, done terminaran sus estudios de primaria y secundaria, aprenderán una carrera técnica y serán ubicado en algún trabajo rentable.

De esta forma se dio inició a la "prueba piloto" del programa de desmovilización de grupos de paramilitares, en el marco del proceso de paz adelantado por el Gobierno colombiano y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Con la aplicación de esta "prueba piloto", surgieron numerosos interrogantes, es visible que el modelo aplicado no da respuesta a las necesidades de la sociedad colombiana de verdad, justicia y reparación, por el contrario garantiza la impunidad y prevalece el derecho de los victimarios sobre el de la víctimas.

Sin embargo dos años después de este evento, los estudios muestran una reconfiguración de las formas de control y administración del territorio, que sirven para argumentar que si bien se produjo una desmovilización del aparato militar aun esta en pie la red de control social y economías ilegales que

[42] Personería de Medellín. Op cit. Pagina 39.

soportan el accionar de este grupo, afirma la Personería de Medellín que […] "*Se observa en la ciudad una preocupante situación de control ilegal en territorios que antes estaban bajo el dominio abierto de grupos paramilitares. Sólo que ahora el control se hace de una manera diferente, sin masacres ni un alto número de homicidios, aunque se mantienen prácticas autoritarias y violentas de control social, en las cuales se vulneran los derechos humanos de las personas sometidas a este dominio […] En algunas zonas además, los grupos de desmovilizados han construido un entramado de economía legal e ilegal, en la cual se combinan recursos provenientes de actividades ilícitas como el expendio de sustancias alucinógenas, con actividades rentísticas como el cobro de vacunas y extorsiones a viviendas, negocios y transportes, comisiones sobre contratos de obras públicas y actividades legales como casas de apuestas, expendios de licores y casas de prostitución*" [43],.

Sin embargo esto no es nada nuevo, a finales de 2003, ya se vislumbraba este carácter del control paramilitar, en este sentido la Corporación para la Vida Mujeres que Crean y Ruta Pacifica de las Mujeres planteo que […]"*Medellín para el 2003 se caracteriza por una derrota militar de las Fuerzas de Seguridad y los paramilitares sobre las guerrillas o milicias urbanas, en los barrios de la ciudad. Las balaceras, fueron reemplazadas por las muertes selectivas y desapariciones forzadas. Las autoridades celebran que hay menos homicidios en la ciudad, pero la pregunta estaría en: ¿Menos Homicidios o menos cadáveres? ¿Menos muertos y muertas o menos cuerpos para hacer levantamiento? El incremento de la desaparición forzada y las amenazas por denunciarlas pueden estar explicando la nueva modalidad de ocultamiento de las cifras del terror y del desarrollo de la guerra.*

Hoy no existe disputa por el control territorial entre dos o mas grupos armados, estamos al frente de un control no sólo territorial, sino también político de un solo grupo que ha tenido la habilidad suficiente para "negociar"

[43] Personería de Medellín. Op cit. Páginas 22 y 23.

con el gobierno tanto local como nacional y mantener durante el proceso de negociación actividades armadas"[44].

El control paramilitar no solo abarca la esfera de la vida cotidiana y la economía, sino que abarca la vida comunitaria, por lo que en las elecciones de representantes de las juntas de acción comunal, acaecidas en abril de 2005 varios desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara fueron elegidos como presidentes, tesoreros, fiscales o integrantes de la juntas de vigilancia […]"*Cerca de 50 muchachos de la Corporación Democracia se candidatizaron, 30 de ellos resultaron elegidos".*Al respecto afirma un desmovilizado *[…]"Hubo comunas donde nos fue muy bien, otras donde nos fue regular y en otras nos ganamos ni una. Por ejemplo, en la comuna ocho hubo un buen porcentaje de muchachos que accedieron a las Juntas de acción Comunal, unos desmovilizados, otros de lo que nosotros denominamos base social ganaron"*[45].

El resultado obtenido por los desmovilizados se explica al encontrarse que […]"*en la gran mayoría de barrios ellos establecieron listas, muchos votaron más por miedo que por convicción… en público se muestran como unos adalides de la democracia, pero cuando las ideas van en contra de ellos, vienen las presiones en privado […] las denuncias han llegado a la administración de la ciudad, pero nadie quiere hacer nada*…"[46].

La cooptación de espacios sociales por parte de los grupos de desmovilizados y de paramilitares activos, ha generado que muchos de estos sean los encargados de administrar servicios que se brindan a la población en situación de desplazamiento, donde el servicio que se presta es insuficiente y de mala

[44] Corporación para la Vida Mujeres que Crean y Ruta Pacifica de las Mujeres. "Informe sobre violación de derechos humanos de las mujeres en Medellín y el Área Metropolitana". Medellín, Diciembre de 2003. Página. 4.
[45] Entrevista de Giovany Marín, Director de la Corporación Democracia, al Periódico El Colombiano. Abril de 2005.
[46] SORIN, Jaime. "Modelo para-imitar", www.desdeabajo.info .

calidad, pero donde los interventores no pueden denunciar las anomalías por miedo a retaliaciones de estos grupos.

También existen denuncias hechas diversas organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas revelan que muchos jóvenes de las diferentes comunas de la ciudad, especialmente habitantes de la comuna 13, están siendo reclutados por los grupos paramilitares. Los niños y jóvenes de estos sectores de la ciudad son utilizados para: cobrar "vacunas", ejercer la prostitución, realizar funciones de informantes, entre otras. La Corporación Jurídica Libertad ha informado de dos modalidades de reclutamiento del Bloque Cacique Nutibara[47]:

1. A través de la seducción económica, brindando incentivos económicos por seis meses, además de ofertas de educación y programas de recreación, propuestas que los jóvenes aceptan dado el desempleo que vive la zona.

2. Posteriormente, estos jóvenes son involucrados en las acciones propias de la delincuencia, acciones que ellos siguen desarrollando en la zona: transporte de droga, armas, labores de vigilancia e inteligencia y acciones amenaza contra la misma comunidad.

Para proteger a los pobladores de estos sectores, diversas organizaciones defensoras de los Derechos Humanos que trabajan en la ciudad de Medellín, decidieron presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos –OEA- una solicitud de medidas cautelares a favor de los niños, niñas y jóvenes de la Comuna 13 para que se tomen mediadas que garanticen su vida y su integridad frente a los acosos por parte de los paramilitares que operan en al zona.

---

[47] Instituto Popular de Capacitación. *"En Medellín, "paras" acosan a jóvenes de la Comuna 13".* http://www.corporacionpp.org.co/, Medellín, agosto de 2005.

En particular en lo que se refiere a los desplazados, la desmovilización ha implicado que hay un nuevo actor que esta presionando también por acceder a los recursos de inversión social, por lo que en cierto sentido entran a "competir" para acceder a los programas de generación de ingresos, sin embargo lo que se desprende de las entrevistas es que hay una cierta desventajas de este grupo frente a los desmovilizados, pues la reinserción s es en la actualidad un problema de relevancia dentro de la agenda de gobierno, mientras que los primero están supeditados al acceso a la oferta social regular.

Esta situación hace patente con el hecho de la existencia de un política municipal para la atención de los desmovilizados, política que les garantiza una pronta atención y efectiva prestación de servicios; son beneficiarios de programas de salud, educación, y trabajo, un ejemplo claro es que de los 874 desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara, 762 perciben ingresos a través de tres formas de contrato[48], mientras que no existe el mismo tipo de respuesta para la población desplazada.

6. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LA ELABORACION DE LA POLÍTICA.

La administración municipal ha abierto espacios de participación a las organizaciones de población desplazada en la formulación de la política local para este grupo, sin embargo este hecho se ve afectado por la debilidad de las organizaciones de desplazados, que se expresan en una inadecuada formación

[48] Contratación laboral: Perciben un salario mínimo legal vigente y tienen todas las prestaciones de ley, están asignados a diferentes entes descentralizados y Secretarías de la Alcaldía.
Contrato de prestación de servicios: Reciben por honorarios cifras que oscilan entre los 650.000 pesos y 1.000.000 de pesos, dependiendo de su perfil, actividad a desempeñar y la entidad que los contrató.
Compromisos académicos con apoyo de sostenimiento: Reciben 600.000 pesos mensuales como apoyo de sostenimiento. Realizan estudios diversos y actividad comunitaria con algunos entes descentralizados, secretarías y con el Programa de Paz y Reconciliación.
Articulo *"Desmovilizados llegaron a las JAC",* Periódico El Colombiano, abril de 2005.

sobre aspectos de la política y baja representativa de los líderes, entre otros aspectos.

Frente a la participación de la población desplazada en comité local de atención a población desplazada la Corporación Región hizo un balance en el que estableció que […]"E*s significativo que, por primera vez, se haya realizado una convocatoria a los líderes de la PD, y que se seleccionaron unos representantes que, además, han participado en otros espacios como el Comité Departamental y el Consejo Nacional de PD.[…]*

Se ha planteado de manera reiterada en el CMAIPD que hay que fortalecer el sistema de participación de la población desplazada, y se ha hecho muy poco en este sentido. Cuando hablamos de fortalecer el sistema de participación, nos hemos referido a los siguientes puntos:

- *Los líderes de la PD no son empleados de la Administración Municipal, ni de la UAO, ni responsables de la ejecución del PIU. Son los representantes de los destinatarios de dichas políticas.*

- *Hay que fortalecer el sistema de representación de la población desplazada en varios sentidos: crear y fortalecer las organizaciones de base de PD, fortalecer y cualificar sus espacios de asamblea, ante la cual los representantes deben pasar sus informes de gestión y frente a la cual se legitimen periódicamente.*

- *Es esta Asamblea de PD la que da legitimidad a sus "representantes", pero es la administración pública la que debe fortalecer y democratizar este sistema de organización y participación porque la organización y la participación son derechos fundamentales, y porque su organización democrática facilita la construcción, la implementación y el seguimiento de las políticas de atención a la PD.*

- *Es muy importante crear las condiciones para que sea posible la participación real de los representantes de la población desplazada a esta instancia y a las actividades que de aquí se desprenden […].*

- *Es necesario que el próximo encuentro de PD del Valle de Aburrá*[49]*, que coordinan funcionarios de la Administración Municipal y Departamental, se articule y se concierte en el CMAIPD con los otros componentes del PIU y las secretarías responsable"* [50]**.**

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. CONCLUSIONES

1. En la atención a la población desplazada en la ciudad de Medellín existe un modelo de respuesta que atiende a la población desplazada bajo un enfoque de política social, pero que no esta diseñado para permitir el rápido e integral el restablecimiento y disfrute de los derechos vulnerados con el desplazamiento (como se plantea en la ley 387 de 1997 y más recientemente con los planteamientos de la sentencia T-025 de 2004), sino que apunta a ofrecer el acceso a unos servicios sociales que los gobiernos nacional, departamental y municipal tienen establecidos por mandato de la constitución y las leyes sectoriales.

2. Ante estas diferencias entre enfoques, el resultado es una respuesta institucional que parcialmente resuelve los planteamientos de la sentencia en cuestión. La inefectividad de la política resulta entonces de un inadecuado

[49] Región geográfica en la que se ubica la ciudad de Medellín y de la que hacen parte los municipios que conforman el área metropolitana.
[50] Corporación Región. Op cit. Páginas 4 y 5.

diseño de la respuesta a este grupo poblacional, pues la política social parte de un diagnostico de la condiciones de vida particulares de la población pobre en términos de las demandas en educación, salud, ingresos, vivienda, entre otros aspectos, pero este diagnóstico no es aplicable para los desplazados, pues en ellos se agregan además de las vulnerabilidades propias de la población pobre, las demás que se desprenden de su situación de desarraigo, como son la perdida de una red social en la cual apoyarse (amigos, familiares), la perdida total de sus activos e ingresos, un saber hacer que no es funcional para el contexto urbano (son campesinos no habitantes urbanos) , situaciones de reintegración familiar y en particular los traumas sicológicos por efecto de la acción violenta efectuada sobre ellos, lo cual es particularmente sensible en el caso de los niños.

Estos aspectos son omitidos por la respuesta en Medellín, esta suma de vulnerabilidades al no ser incorporadas en la oferta pública llevan a que además de las barreras por razones presupuéstales existan barreras de acceso que termina por limitar el restablecimiento y para aquellos que logran ingresar, la oferta pública al no ser diseñada de manera integral, es decir que incluya todos los criterios que conforman un derecho (accesibilidad, accequibilidad, sostenibilidad, entre otros) llevan que el desplazamiento detenga una oferta pública restringida o limitada.

3. En términos generales se considera que la respuesta, si bien presenta importantes avances en esta administración municipal, en relación con las anteriores, no debe solo conformarse con hacer anuncios en términos de inversión y formalizaciones en un PIU, sino que deben apuntalar una política con criterio diferencial.

7.2. RECOMENDACIONES

1. Que se elabore un diagnostico participativo de la situación del desplazamiento en la ciudad de Medellín, para ajustar la respuesta de la

agencias gubernamentales y la organizaciones de la sociedad civil a las reales condiciones de estos grupos, estableciendo no solo sus necesidades y coberturas (para dar cuenta a la corte constitucional) de servicios sociales.

2. En la misma línea de lo anterior, es necesarios desconcentrar la atención de la UAO en la ciudad, pues no esta acorde con la difícil situación de los desplazados, que estos deban supeditarse a la entrega de un número de fichas para ser atendidos y que además deban movilizarse desde largas distancias (los desplazados tienden a ubicarse en los zonas más pobres y alejadas de la ciudad) para poder acceder a los servicios de esta unidad, pues esto en la actualidad se esta concretando en una negación del derecho a la información sobre el conjunto de servicios y derechos de los desplazados, pues deben hacer todo el trámite de las fichas y las llamadas telefónicas (la línea siempre esta ocupada) para pedir cita y saber si han sido incorporados o no al SUR.

3. Que se institucionalice una política de prevención del desplazamiento intraurbano y hacia otras ciudades, para lo cual se considera oportuno articular a Personería Municipal, Defensoría y Procuraduría, así como centros de pensamiento universitario y ONG. Todo esto con el fin de cesar este proceso, visibilizar el fenómeno y establecer una respuesta efectiva de restablecimiento de los grupos en riesgo.

4. Adelantar una labor de pedagogía entre los funcionarios municipales y nacionales que intervienen en el diseño e implementación de la política de atención, de manera que se logre que dejen de considerar el desplazamiento dentro de la categorías de migración económico y separen los problemas del desplazamiento de la problemática general de la pobreza en la ciudad.

5. Que se modifique la relación entre administración pública y organizaciones sociales de desplazados, de manera que se permita que estos

últimos puedan efectivamente incidir en los programas y proyectos de atención, que tengan ene cuenta las perspectivas de los desplazados y sus particularidades étnicas, de género y generación, para que no exista una oferta pública estándar, además de eliminar la concepción de los desplazados como clientes o beneficiarios, y por ende no seguir asignándoles un rol pasivo.

6. Es necesario establecer una política regional de atención al desplazamiento, pues no es aceptable en términos de solidaridad social, que las administraciones de los municipios que conforman el área metropolitana (la zona de Antioquia donde se concentra el 80% de la riqueza económica producida en el departamento) no deseen asumir un compromiso con la integración de los desplazados a sus municipios y generen estímulos para que estos grupos se ubiquen en otros municipios (es decir en localidades más pobres) que contarían con una oferta pública en servicios sociales menos consolidada que la del área metropolitana y por ende donde estaría más en cuestión la probabilidad de un restablecimiento exitoso.

7. Que se explore como medidas de integración además del retorno (según el estudio de la Personería el 85 por ciento de los desplazados no desean retornar) y la reubicación en municipios por fuera del área metropolitana, la ubicación en la zona rural del municipio de Medellín (en las zonas donde sea posible), para el caso de aquellos desplazados cuyo plan de vida este por el lado de la agricultura.

8. Que la administración municipal en conjunción con las agencias departamentales y nacionales que atienden a la población desplazada, adelanten una amplia convocatoria para que las empresas contribuyan al proceso de estabilización y consolidación socioeconómica de la población desplazada mediante la inclusión de estos en las nóminas de personal, pues es cuestionable que el sector privado del valle de Aburrá se haya articulado a las

iniciativas de inclusión de los desmovilizados de los grupos paramilitares, los victimarios, y no realice con la misma diligencia esta acción con las victimas.