

**LA MICROEMPRESA COMO ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN A LA
PROBLEMÁTICA DE DESEMPLEO DE LOS DESPLAZADOS EN EL
BARRIO TIMAYÚ DEL D.T.C.H. DE SANTA MARTA**

**DAISY GARZON MORA
MARLENE GUERRERO HERNANDEZ
VALENTIN VARGAS ALBUS**

**UNIVERSIDAD NACIONAL
ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD
FACULTAD DE CIENCIAS
ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS
PROGRAMA DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS
CREAD SANTA MARTA
SANTA MARTA D.T.C.H.
2003**

**LA MICROEMPRESA COMO ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN A LA
PROBLEMÁTICA DE DESEMPLEO DE LOS DESPLAZADOS EN EL
BARRIO TIMAYÚ DEL D.T.C.H. DE SANTA MARTA**

**DAISY GARZON MORA
MARLENE GUERRERO HERNANDEZ
VALENTIN VARGAS ALBUS**

**Trabajo de Grado para optar al título de
Administrador de Empresas**

**Asesor de Investigación
NECTY MONTAGUT RODRIGUEZ**

**UNIVERSIDAD NACIONAL
ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD
FACULTAD DE CIENCIAS
ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS
PROGRAMA DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS
CREAD SANTA MARTA
SANTA MARTA D.T.C.H.
2003**

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Santa Marta, 15 de mayo de 2003

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	7
1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACION	11
1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	11
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
1.3. JUSTIFICACION	13
1.4. FORMULACION DEL PROBLEMA	15
2. OBJETIVOS	16
1.1. OBJETIVO GENERAL	16
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3. MARCO REFERENCIAL	17
3.1. MARCO TEORICO	17
3.2. MARCO INSTITUCIONAL	25
3.3. MARCO LEGAL	34
3.4. MARCO CONCEPTUAL	44
3.5. ALCANCES Y LIMITES	46
4. DISEÑO METODOLOGICO	48
4.1. ENFOQUE METODOLOGICO	48
4.2. TIPO DE ESTUDIO	48

4.5. FORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCION DE LA INFORMACION	50
5.6. ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION	51
5. DESCRIPCION Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	53
5.1. CARACTERISTICAS DE LOS DESPLAZADOS EN TIMAYÚ	53
5.2. SITIOS DE EXPULSION Y CONDICIONES DE RECEPCIÓN EN TIMAYÚ	54
5.3. LAS CONDICIONES DE EMPLEO Y SITUACION ECONOMICA	57
5.4. EDUCACION Y DESPLAZAMIENTO	60
5.5. PRIORIDADES	63
5.6. RESPUESTA INSTITUCIONAL	66
5.7. PLAN DE ACCIÓN HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS	69
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	75
8. BIBLIOGRAFIA	83

INDICE DE GRAFICAS

Gráfico 1: Evolución del desplazamiento	17
Gráfico 2: Lugares de Expulsión	53
Gráfico 3: Ingresos comparativos y brecha de pobreza	60
Gráfica 4: Prioridades Generales para la PDI, los Pobres Residentes y las Instituciones	64
Gráfica 5: Tipo de asistencia recibida por la Población Desplazada	68

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Distribución de la Población por Edad y Género	54
Tabla 2: Razones por la Selección de Santa Marta	56
Tabla 3: Características Predominantes en la Construcción de Vivienda	57
Tabla 4: Desocupación y Categorías de Empleo por Género (Jefes de Hogar)	58
Tabla 5: Sitios de Trabajo	58
Tabla 6: Razón Principal por Retiro del Ultimo Trabajo	59
Tabla 7: Razones Aducidas por no Encontrar Trabajo	59
Tabla 8: Razones Aducidas por la Inasistencia Escolar	61
Tabla 8: Prioridades Generales	63
Tabla 9: Actividades Realizada por los desplazado de Timayú	64
Tabla 9: Prioridades Específicas en Vivienda	65
Tabla 10: Prioridades Específicas en Trabajo	65
Tabla 10: Asistencia Cruzado con Registro	67
Tabla 11: Entidades que han Brindado Asistencia	67
Tabla 12: Principales Problemas de la Población Desplazada y la Población Receptora, Percibidos por las Instituciones	68

INTRODUCCION

Sin lugar a dudas, el desplazamiento forzado por el conflicto armado interno es un factor que está modificando paulatinamente, la geografía humana y social del País y marcando directa o indirectamente y en diversos grados a Colombia.

Como es sabido, la secuela más próxima del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, es la insatisfacción de las necesidades básicas de la población afectada, asociada con una situación de desprotección y vulnerabilidad que afecta especialmente a los niños y niñas, a las mujeres y ancianos.

No menos importante es que la sociedad, en su conjunto, se sensibilice y comprometa con todos los colombianos que enfrentan la pérdida de su territorio, la ruptura de sus lazos familiares y/o comunitarios y el debilitamiento de su identidad cultural.

Es desde las ONGs y las Iglesias que se empezó a plantear algunas respuestas de atención a esta etapa, con limitados recursos pero con una actitud de real de compromiso, estos sectores fueron llevando esperanza y aliento a una población que no encontraba mayor amparo.

El apoyo brindado por estas instituciones tuvo una fuerte incidencia en lo que se llamo la "ayuda humanitaria", que tuvo la finalidad de proteger y garantizar la sobrevivencia de los desplazados. Fueron aquí intensos los programas de apoyo legal y social.

Donde más se pudo avanzar es en la difusión de la problemática y en la organización de las victimas. El trabajo de difusión sirvió para ir comprometiendo a otros actores en la atención de dicha problemática, de manera particular al estado y la comunidad internacional; la organización de desplazados fue un instrumento importante para apoyar el trabajo de difusión pero sobre todo para hacer de ellos actores directos de su reivindicación.

Por todo lo anterior, el presente trabajo realizado entre diciembre de 1999 y junio de 2003, intenta aportar un granito de arena en la solución de la problemática de la PDI (Población Desplazada Interna).

El objeto de estudio fue la Población Desplazada, asentada en el Barrio Timayú, del Distrito de Santa Marta. Inicialmente, se escogió una muestra de 50 familias asentadas en el barrio Divino Niño; pero, fue imposible trabajar con este grupo por su negativa para brindar algún tipo de información.

No fue fácil realizar la investigación, por el recelo al momento de brindar información, tanto por parte de las instituciones (Red de Solidaridad, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, entre otras), como por parte del objeto de estudio.

La primera parte de este trabajo, presenta la manera utilizada para la obtención de la información y cómo se sistematizó, así como la conceptualización del desplazamiento y la normatividad existente sobre el mismo (anteproyecto).

La segunda parte, presenta las cifras y el estado actual del fenómeno y un análisis que permitió evaluar la magnitud del desplazamiento forzado, precisar el impacto causado por éste en las familias asentadas en el barrio Timayú, así como a esta comunidad receptora, así como la caracterización de esta comunidad.

En la tercera parte, se consigna las prioridades y necesidades vistas tanto por parte de los desplazados, de los residentes y de las Instituciones, así como las ayudas que prestan algunas instituciones tanto nacionales como internacionales.

La última parte, presenta las conclusiones a que llegaron los investigadores, así como las recomendaciones sugeridas a partir de los hallazgos.

En los anexos se muestran algunas fotografías de las condiciones infrahumanas en que viven los desplazados en esta comunidad, así como algunas graficas con cifras representativas, facilitadas por la RSS (Red de Solidaridad Social).

1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Durante los últimos años, las cifras sobre desplazamiento forzado en Colombia han venido creciendo de manera vertiginosa a la par con la agudización del conflicto armado interno que vive el País y los atentados cada vez más recurrentes contra la población civil indefensa. Los éxodos masivos se vienen extendiendo territorialmente y afectan a comunidades antes consideradas al margen de la acción de grupos violentos, transformando la composición demográfica y cultural de la Nación.

Gran parte de ese desplazamiento forzado lo han absorbido las grandes ciudades y las pequeñas y medianas cabeceras de cada región, incluido el Distrito de Santa Marta, que tampoco escapa de esta problemática. A los altos y crónicos niveles de desempleo, de hacinamiento, de desnutrición, de déficit de viviendas ya existentes, se suma una población que contribuye a gravar estas condiciones.

La ruptura de los tejidos sociales y económicos, familiares, de identidad cultural, es la resultante de comunidades enteras que hoy se ven obligadas a vagar como parias no sólo en el Distrito de Santa Marta. La reducción de la vocación campesina, la disminución del área sembrada para alimentos contradice la responsabilidad de estas zonas para seguir alimentando al País.

En el completo casi abandono del estado, sin posibilidades de recomponer a corto plazo sus tejidos, sus vínculos sociales, su economía familiar, los desplazados han quedado en manos de la asistencia pura, hoy llamada atención humanitaria, que contribuye a agravar más la situación que a solucionarla.

Por otra parte, es necesario reconocer que quienes se encargan en primera instancia del acogimiento y la asistencia a las familias desplazadas, son las familias y comunidades receptoras. Estas suelen ser *históricamente pobres*, para no decir muy pobres. Esas comunidades están contribuyendo a resolver el grave problema social y humanitario del desplazamiento y asumen, por su parte, los costos de hacerse cargo de los emigrantes.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La magnitud del desplazamiento forzoso de población hacia el Distrito de Santa Marta tiende a incrementarse. El desplazamiento de la población constituye una estrategia más que un resultado indeseable del conflicto, todo lo cual se refleja en un número creciente de familias pobres y traumatizadas por la guerra y por el desarraigo, que llegan a vecindarios y a barrios pobres. La mayoría de ellas proceden de regiones históricamente excluidas de las oportunidades de desarrollo, con muy bajo nivel educativo y capacidades limitadas para la inserción productiva en la vida urbana. Por otra parte, dichas familias, se sustentan en una compleja y valiosa red de solidaridades, que actúa como fuente de información, de sustento, de apoyo sicoemocional y de inserción socioproductiva en la precaria economía informal. Familias que migran, huyendo precipitadamente de la muerte. Antes que bienestar buscan sobrevivir.

El problema del trabajo, es otro de los nudos de la problemática de los desplazados. Ya antes de la presencia de los desplazados existía una carencia en la oferta de empleo, la cual se agudiza con su llegada y que por la discriminación aludida se hace mucho más difícil sino imposible el acceder a los centros de trabajo.

En este sentido uno de los problemas más importantes es la calificación y la experiencia laboral. Siendo su procedencia fundamentalmente campesina, la

experiencia laboral previa es básicamente agropecuaria, artesanal y, en el mejor de los casos, ayudante de construcción. La mayoría tiene que realizar múltiples actividades para las que no están calificados. Esto se agrava si se le suma el grado de escolaridad, que siempre es más bajo que el promedio en el Distrito de Santa Marta, y la ausencia de capital para emprender alguna alternativa económica.

Consecuentemente, la mayor parte de los desplazados, tienen como único recurso el sector informal, ubicándose también marginalmente en este sector, realizando las actividades menos rentables por lo que el índice de desocupación y sub-ocupación es muy alto entre los desplazados.

Las condiciones señaladas devalúan la oferta laboral. También puede darse la producción intensiva de las relaciones serviles como el trabajo doméstico a cambio de un plato de comida o el alojamiento temporal que siempre lleva el ingrediente del maltrato físico y moral.

La posible solución a la problemática del empleo en el Distrito, podría darse con la creación de microempresas, aprovechando la mano de obra de estos desplazados, mejorando así la calidad de vida de estas personas y de las comunidades que las acogen; brindándoles, así mismo, capacitación microempresarial.

1.3. JUSTIFICACION

La complejidad y magnitud del fenómeno del desplazamiento (que ocurre en medio de la mayor crisis institucional y financiera del Distrito), exige de las instituciones locales y de las organizaciones sociales y comunitarias, así como de la Comunidad Educativa, respuestas urgentes e innovadoras que integren los recursos sociales de la comunidad (migrante y receptora), con los recursos institucionales del ámbito local y distrital en el marco de las leyes y disposiciones vigentes.

La condición de desplazados plantea situaciones diferentes: son personas exiliadas de su tierra, desterradas de su entorno y de los vínculos que tejían su existencia. No pueden situarse en una tienda de campaña a esperar la solidaridad de sus semejantes, ni pueden alimentar la expectativa de sobreponerse a la tragedia y empezar de nuevo desde las cenizas. Deben salir, abandonarlo todo e ingresar en la condición de estigmatizados no solamente por quienes los expulsaron, sino también, por quienes los reciben bajo sospecha. Deben reconstruir los vínculos perdidos o construir nuevos vínculos que son la esencia de la identidad personal y social. De allí, la importancia de proyectos o acciones que procuren ambientes de solidaridad y confiabilidad además de ofrecer servicios o prestaciones determinadas de salud, educación o asistencia de cualquier tipo.

Podría implementarse por parte de la Comunidad Educativa de la UNAD: Estudiantes, profesores e investigadores, el asistir a la población desplazada, en proyectos que, como el presente, contemplen dos aspectos diferentes pero inseparables: Uno, prestar servicios oportunos y específicos para resolver ciertas necesidades y gestionar la atención de otras que escapan a la competencia de los investigadores. Otro: crear un espacio de encuentro, un ámbito confiable y accesible que recorte la distancia que se establece normalmente (pese a la buena voluntad de muchos funcionarios) entre las instituciones y las comunidades. Es decir, la UNAD a través de los estudiantes no sólo de Administración, sino de las demás carreras, podría servir de gestora entre la población desplazada y los organismos encargados de la atención a la población desplazada.

El presente proyecto se ha desarrollado teniendo siempre en mente esta urgencia y espera contribuir en la construcción de soluciones viables para mejorar el nivel de vida de los desplazados. Por un lado, la presente investigación se convierte en un documento de consulta, no sólo para los estudiantes de la UNAD, sino para toda persona interesada en conocer acerca del desplazamiento interno. Por otro lado,

puede servir como una base de información y datos para iniciar los programas de atención a desplazados propuestos por el Programa de Gobierno del Presidente Uribe.

1.4. FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Qué tipo de actividad económica microempresarial sirve como alternativa de solución a la problemática del desempleo de los desplazados de la comunidad Timayú?.

1.5. SISTEMATIZACION DEL PROBLEMA

- Qué tipo de apoyo presta el gobierno para la creación de microempresas con mano de obra de desplazados?

- Cuáles serían las actividades económicas en las que pueden desplegar las microempresas con mano de obra desplazada para el desarrollo de sus actividades?.

- Qué programas podrían facilitar la asociación de mano de obra de desplazados para la generación de ideas, que permitan el desarrollo de las microempresas?.

2. OBJETIVOS

1.1. OBJETIVO GENERAL

Determinar los tipos de actividad microempresarial que están en capacidad de desarrollar los desplazados del barrio Timayú del Distrito de Santa Marta, como alternativa de solución al desempleo.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el tipo de apoyo gubernamental para la creación de microempresas con mano de obra de desplazados.

- Clasificar las diferentes actividades económicas en las cuales se pueden desplegar estas microempresas para desarrollo de sus actividades.

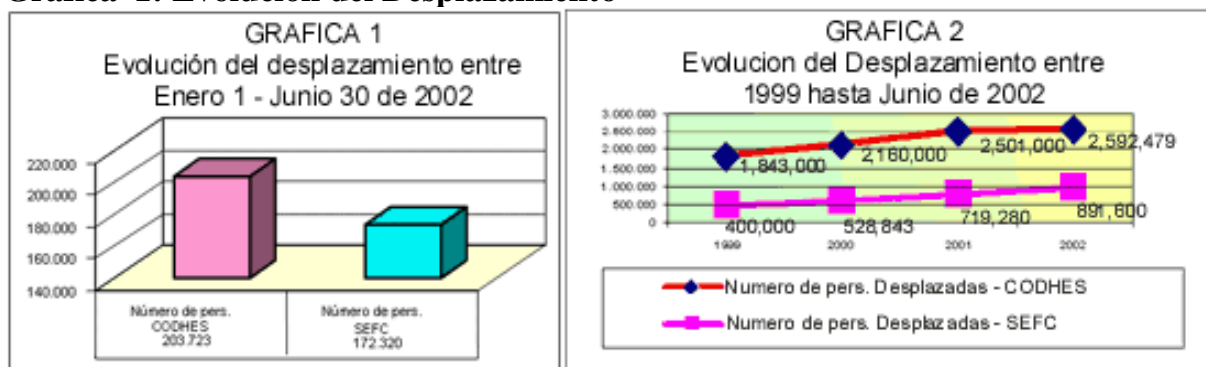
- Determinar qué programas podrían facilitar la asociación de mano de obra de desplazados para la generación de ideas, permitiendo el desarrollo de las microempresas.

3. MARCO REFERENCIAL

3.1. MARCO TEORICO

El conflicto armado colombiano está teniendo un impacto sostenido sobre la población civil. Los grupos armados han convertido a la población rural, y progresivamente la población ubicada en áreas marginales urbanas, en objetivo militar en el desarrollo de su lucha por el control territorial, el control de negocios ilícitos y lícitos, y como fuente de reclutamiento. Los actores armados dirigen muchas de sus acciones contra la población civil, como amenazas, ataques, asesinatos y masacres. En la actualidad se presenta incremento de la confrontación armada entre los diferentes actores que esta agudizando el terror y el desplazamiento. El desplazamiento interno de la población civil por parte de los grupos armados es, probablemente, la manifestación más severa de esta crisis. Según la Red de Solidaridad Social (RSS) en el año 2001 hubo un crecimiento de 48% en el número de desplazados en comparación con el año anterior.

Gráfica 1: Evolución del Desplazamiento



La crisis humanitaria, y en particular el fenómeno del desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado, para el común de los colombianos y para la

sociedad colombiana es un problema casi invisible. No existe una conciencia clara de que sea un problema público que involucra a todos los ciudadanos y no sólo al Estado.

El número de municipios que están afectados por el conflicto y el desplazamiento están aumentando. En el primer semestre de 2001 la cifra de municipios afectados como expulsores, o receptores o con la doble condición era de 547. En el primer semestre de 2002 el número de municipios afectados ascendió a 967. Esto quiere decir que entre agosto del 2001 a junio de 2002 aumentó en 77% el impacto territorial del desplazamiento.

El desplazamiento forzado se concentró en 20 micro-regiones del país que expulsaron el 69% de la población, durante el año 2001¹. A las mismas micro-regiones llegó el 59% de la población desplazada.² Entre 30% y 50% de las personas desplazadas se asientan en ciudades medianas y grandes. Apenas se han comenzado a estudiar el impacto de estos desplazamientos sobre las comunidades receptoras.

Según fuentes oficiales, el 73% de la población desplazada está conformada por mujeres, niños y niñas. El 48% de la población desplazada es menor de 18 años de edad. La jefatura de hogar femenina – mujeres viudas o solas – oscila entre 25% en zonas rurales y 49% en zonas urbanas. El 11% de la población desplazada es negra y el 8% es indígena. En Colombia, las poblaciones negras e indígenas, son las más vulnerables frente a la crisis humanitaria.

¹ Información proporcionada por la UTC. Según la RSS, siete municipios expulsaron el 25% de la población desplazada en 2001: Fundación, Magdalena (8.23%), Buenos Aires, Cauca (3.71%), Buritica, Antioquia (2.96%), Peque, Antioquia (2.76%), Buenaventura, Valle Del Cauca (2.75%), Barrancabermeja, Santander (2.18%) y San Luis, Antioquia (2.08%).

² Según la RSS, el 32% de la población desplazada, durante el 2002, llegó a siete municipios: Bogotá, D.C. (11.29%), Fundación, Magdalena (6.59%), Medellín, Antioquia (3.78%), Cesar, Valledupar (2.90%), Buritica, Antioquia (2.80%), Cartagena, Bolívar (2.67%), Peque, Antioquia (2.38%).

La seguridad alimentaria³ de las familias sufre una caída vertical como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta condición se acentúa después de los tres meses posteriores a la atención humanitaria de emergencia que proveen principalmente la RSS y el CICR.

Una de las tácticas de los actores armados es la de “sitiar” comunidades rurales, impidiendo la salida de los pobladores y bloqueando el acceso de alimentos, combustible, medicinas y todos los elementos básicos necesarios para la supervivencia. También, es el caso que las comunidades se encuentran entre dos o más actores armados “encajonadas o aisladas” que no pueden recurrir al desplazamiento, a pesar de que sus condiciones son objetivamente similares a las establecidas en el artículo 1 de la Ley 387/97.

Los graves problemas estructurales del País agudizados por la crisis económica y la guerra, explican la brecha existente entre la creciente demanda de los desplazados y la deficitaria oferta de las condiciones de recepción.

La ubicación circunstancial de los desplazados, que normalmente se dirigen a sectores urbano marginales o rurales explica esta deficitaria oferta de recepción. La capacidad de recepción, con la masificación del desplazamiento, tiende a agotarse rápidamente, aún en ciudades desarrolladas y, mucho más rápidamente, en ciudades pequeñas como Santa Marta.

Las condiciones de desarrollo de las zonas de recepción era ya bastante crítica con relación a la demanda existente: sobresaturación del espacio, infraestructura inadecuada, servicios básicos deficitarios, oferta de trabajo restringida con altas tasas de desempleo y subempleo e índices de pobreza alarmantes. Estos problemas

³ Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (Declaración Cumbre Mundial Sobre la Alimentación CMA, 1996).

han generado en las últimas décadas relaciones de tensión y conflicto entre el Estado y los movimientos vecinales y regionales.

La llegada de los desplazados y su masificación posterior significó para estos sectores una sobrecarga económica y social que agudizó la situación de emergencia. Mas aún cuando no se implementaron programas especiales dirigidos a éstos en ninguna zona del País. En la lucha por el reparto de la pobreza no pocas veces se produjeron conflictos agudos entre la población y los desplazados.

Las condiciones señaladas, entre otras y, la situación particular de los desplazados explican la externalidad, la inestabilidad y la profunda frustración de la mayoría de ellos a pesar del tiempo transcurrido.

Los desplazados enfrentan una serie de obstáculos de diversa naturaleza que impiden la satisfacción de sus necesidades básicas, de tal manera que no logra recuperar siquiera las condiciones de vida ya precarias que tenía en su comunidad de origen. Más aún cuando la expansión de la violencia política relativiza las condiciones de seguridad tan valoradas por estos. Entre sus problemas se pueden destacar:

➡ **Discriminación e Identidad.**- Uno de los problemas más agudos de los desplazados, es la discriminación política, al ser considerados "*sospechosos de terrorismo*", problema que fue muy intenso durante los primeros años. Hasta hace un tiempo, la violencia política que vive el País era concebida como un problema de los guerrilleros y *paracos*, la llegada de desplazados a cualquier ciudad intermedia, era considerada para muchos como un riesgo de contaminación.

Esta situación plantea serias dificultades para la relación de los desplazados dentro y fuera del lugar de su asentamiento. Se suman a estas, las tradicionales formas de discriminación, tales como las raciales, étnico culturales, entre otras. Estas formas

de exclusión produjeron en la población desplazada (sobre todo entre los primeros) pérdida de identidad y mimetización, lo que reforzó su condición de víctima desvalida y retardó la identificación de su problemática.

➔ **Trabajo e Ingresos.-** El problema del trabajo, es otro de los nudos de la problemática de los desplazados. Ya antes de la presencia de los desplazados existía una carencia en la oferta de empleo, la cual se agudiza con su llegada y que por la discriminación mencionada, se hace mucho más difícil sino imposible el acceder a los centros de trabajo.

Uno de los problemas más relevantes es la calificación y la experiencia laboral. Siendo su procedencia fundamentalmente campesina, la experiencia laboral previa es básicamente agropecuaria, artesanal y, en el mejor de los casos, ayudante de construcción. La mayoría tiene que realizar múltiples actividades para las que no están calificados. Esto se agrava si se le suma el grado de escolaridad, que siempre es mas bajo que el promedio en el Distrito y la ausencia de capital para emprender alguna alternativa económica.

Las condiciones señaladas han devaluado la oferta laboral. Se ha constatado la reproducción intensiva de las relaciones serviles como el trabajo doméstico a cambio de un plato de comida o el alojamiento temporal que siempre lleva el ingrediente del maltrato físico y moral.

Para combatir esta problemática se hace necesario la implementación de una microempresa de servicio varios que podría formarse bajo la figura de empresas asociativas de trabajo y de esta manera permitir a esta población afectada tener una vida digna, y que satisfaga sus necesidades básicas.

➔ **Ubicación y Vivienda.-** La ubicación y las condiciones de vivienda de los desplazados son también muy críticas, atentan contra ellos el agotamiento de los

espacios, la inestabilidad de los grupos por razones de seguridad, la precariedad, la insalubridad y el hacinamiento, debido a lo extenso de las familias que en promedio tiene entre 5 a 8 miembros, sin contar los casos en los que algunas familias tienen que hacerse cargo de niños que quedaron huérfanos. Entre las alternativas de ubicación que tiene la población se observan:

- Un porcentaje significativo accede a lotes en los asentamientos humanos que no cuentan con servicios elementales para la vida; aún esta situación es hasta cierto punto privilegiada ya son sólo los primeros desplazados los que lo logran.
- Campamentos organizados por la propia población, entre comunidades; casi no reciben apoyo. Comparten la sobrevivencia y las tareas de resistencia.
- Un sector importante de la población se encuentra en situación de alojados. Se alojan provisionalmente en la casa de familiares, amigos, paisanos u otros, debiendo cambiar de sede permanentemente. Esta es en alguna medida una condición itinerante.
- Itinerantes, son poblaciones que no tienen una ubicación determinada, se mueven constantemente por seguridad.
- Reubicados, son pocos pero existen experiencias de reubicación de desplazados.

➡ **Alimentación y Salud.**- Producido el desplazamiento, con diferencia de grados, el consumo familiar queda supeditado fundamentalmente al mercado ya que no existen programas con la cobertura suficiente para las necesidades planteadas, entonces, son los ingresos los que determinan la estructura y la calidad del consumo.

Esto explica que las condiciones de alimentación y salud de la población desplazada, haya sufrido un profundo deterioro en calidad como en cantidad. Si bien por la

profundidad de la crisis económica que vive el País, esta situación es compartida con el resto de la población; puede decirse que las particularidades inherentes a los desplazados los distingue como la franja más pobre entre los pobres.

En función de los resultados de la encuesta se constató que el grado de satisfacción de necesidades de la población desplazada es bastante crítica:

- El 10% provenientes de sectores urbanos y estratos "*altos*" del campesinado sólo cubren necesidades básicas.
- El 70%, no cubre sus necesidades elementales, se encuentra en condiciones de sobrevivencia.
- El 20 % , se encuentra en condiciones de indigencia.

Como puede observarse, las aspiraciones de las poblaciones desplazadas se han reducido a la sobrevivencia. Los costos sociales de esta situación son demasiado altos y las consecuencias irreversibles para los niños. A pesar de los años transcurridos el problema tiende a agudizarse.

➡ Problemática Familiar.- El espacio familiar ha sido profundamente afectado bajo diversas formas: pérdida de su escenario natural, la desintegración familiar, la muerte o desaparición de sus miembros y, hasta el enfrentamiento permanente a situaciones de alto riesgo.

La desintegración familiar afectó a todos los desplazados en distintos momentos: en la crisis previa y en el proceso mismo del desplazamiento y, posteriormente, en las zonas de recepción. Esta desintegración se da por muerte y/o desaparición de alguno de sus miembros, el reclutamiento forzado de sus hijos y, cuando la familia se separa

por que una parte de ella tiene que marcharse; finalmente, hasta por la lucha diaria para sobrevivir, siendo las principales víctimas los ancianos y los niños.

La mujer es la que en estas circunstancias asume la preservación de la familia y el restablecimiento de las condiciones perdidas; esto exige de ella la trascendencia de su rol tradicional para incursionar en diversos campos: económico, gestión para la sobrevivencia, la organización, entre otros.

En este proceso la mujer adquiere mayor protagonismo y legitimidad, muchas veces en oposición a sus propios esposos, asumiendo temas que afectan su vida cotidiana.

Los niños son los más afectados debido a su poca capacidad de resistencia y a que en muchos casos es sobre ellos que se descarga la frustración que acumulan los padres, presentándose casos de traumatización crónica que altera totalmente su capacidad de aprendizaje y socialización

➡ **Seguridad y Derechos Humanos.**- Los problemas de seguridad, causal principal del desplazamiento, persistieron en los nuevos lugares de asentamiento. Pues son "*sospechosos*" para las fuerzas del orden y la población, mientras que para los grupos alzados en armas son "*traidores y cobardes*"; por tanto, objetos de persecución, represión, hostigamiento y chantaje por ambos actores.

Posiblemente, los desplazados constituyen el sector de la población que más agresiones sufrió en el ejercicio de sus derechos humanos, los mismos que hasta hoy permanecen casi integralmente vulnerados.

La expansión de la violencia política incrementó las situaciones de riesgo en las zonas de recepción, reproduciendo en éstas las condiciones que originaron el desplazamiento, alentando entre los desplazados su interés por el retorno.

3.2. MARCO INSTITUCIONAL

3.2.1 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia: En la actualidad Colombia cuenta con un sistema de atención al problema del desplazamiento que con la expresión “integral” pretende organizar la gestión tanto gubernamental como no gubernamental del desplazamiento. Según la ley 387/97 el sistema lo integran el Consejo Nacional de Atención (a la cabeza), los Comités Departamentales, Municipales y Distritales, La Red Nacional de Información, el Observatorio del Desplazamiento y el Fondo Nacional para la Atención.

Según la ley, corresponde al consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, en conjunto con las entidades miembros del Sistema nacional, orientar y adoptar las políticas y acciones estratégicas para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

La ausencia de una real voluntad política del Gobierno y en particular de la Presidencia de la República para impulsar las políticas públicas de atención, se refleja en el precario funcionamiento del principal órgano responsable de su definición. La baja asignación presupuestal de las instituciones del Sistema y su relajado compromiso con el cumplimiento de la Ley, obedecen sin duda a la ausencia de la dirección política como consecuencia de la inoperancia del Consejo Nacional que no ha trascendido en articular una política Gubernamental coherente y que corresponda con la gravedad del problema, en asumir el liderazgo político al interior del Gobierno comprometiendo con sus decisiones a los principales órganos del Sistema.

Resulta de la mayor preocupación que el Consejo sólo haya sido convocado y sesionado recientemente bajo el imperativo de la decisión de la Corte Constitucional [En la sentencia SU 1150/20000 la Corte previno al Gobierno sobre la necesidades de adoptar las políticas correspondientes y los mecanismos operativos de respuesta en un plazo perentorio no mayor de seis meses.] y no como resultado de la sentida preocupación nacional por la grave crisis humanitaria que atraviesa el país. La preocupación se extiende además al hecho de que su desempeño se ha limitado a acordar formas de reajuste institucional. A modo de respuesta normativa [Decreto 2560 de 2000 (reglamentario de la 387)., Acuerdo 185 sobre atención en salud y 951 sobre vivienda para PDV] Y DE FORMULACIÓN DE ALGUNOS DOCUMENTOS O “borradores” de política, sin que esta gestión haya servido objetivamente para la cohesión y articulación de la respuesta oficial problema. ES obvio que el consejo debe aportar en la conceptualización, en la estrategia de prevención, en lineamientos de políticas de restablecimiento y no solamente en las respuestas normativas que prioriza.

Lejos de ser “integral”, la respuesta política que viene dando el sistema es coyuntural, dispersa y para nada sistémica, en una inapropiada interpretación de los “Principios Rectores del desplazamiento”, de la ley 3897 y de la Constitución. Siendo el problema de desplazamiento un problema esencialmente de derechos humanos, el enfoque metodológico de la respuesta es meramente asistencial y operativo; esto ha conllevado a que las fases de prevención, asistencia, retorno, reasentamiento o reubicación sean entendidas como compartimentos aislados, con fronteras las más de las veces insalvables para las víctimas; este enfoque distorsiona la atención y dificulta el paso a soluciones realmente integrales ,y con el marco de derechos que la situación requiere.

Mientras el Gobierno Nacional no asuma el liderazgo del principal órgano consultivo y asesor en materia de política para el desplazamiento, comprenda que la respuesta debe ser sistémica y de derechos humanos, su intervención seguirá siendo

limitada, coyuntural y a lo sumo remedial; las dificultades de gestión, coordinación, cohesión y articulación de la respuesta, ya diagnosticadas y notorias en la política actual, no podrán ser superadas, con las previsibles consecuencias en las condiciones de las víctimas actuales y futuras.

3.2.2.La intervención de la Red de Solidaridad Social (RSS): La dirección y coordinación del sistema de atención integral está en cabeza de la Red de Solidaridad Social (Decreto 489/99) que además tiene la responsabilidad por el diseño y la ejecución del plan estratégico para el manejo del desplazamiento y las funciones atinentes al registro de la población desplazada por la violencia que estaban antes en el Ministerio del Interior [Las funciones de la Red se encuentran consignadas en el decreto número 2569 de 12 de Diciembre de 2000]

La RSS ha venido comprometiendo parte de sus esfuerzos institucionales y financieros para responder a las nuevas competencias asignadas que se suman a las ya existentes dentro del catálogo de responsabilidades sociales del Gobierno, registrando algunos desarrollos en materia de la atención humanitaria de emergencia, en el fortalecimiento de los Comités y del sistema único de registro de la población. Cabe anotar que, a pesar de las cargas legales que se le han impuesto, la Red ha trabajado en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional (sobre todo en el ámbito regional) y en particular en la focalización y priorización de los programas y recursos para brindar la atención a la población desplazada.

Sin embargo, este esfuerzo se ve limitado por la visión política de la atención antes anotada, que proyecta a la RSS como una institución esencialmente operativa y asistencialista, con limitada capacidad de ejecución, derivada en parte de su condición jurídica dentro de la estructura gubernamental [La RSS es un establecimiento público del orden nacional dependiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.] esta limitación no le ha

permitido ni atraer ni movilizar la voluntad política de las entidades del Sistema, a pesar de las competencias ella legalmente asignadas.

➔ **La Red de Solidaridad Social y la Atención Humanitaria:** Como se ha señalado la atención humanitaria ha sido el aspecto al cual el Gobierno Nacional, a través de la Red, ha destinado mayores esfuerzos. Para brindar atención humanitaria la población desplazada se diseñó una estrategia consistente en i) asignar el trabajo a las Unidades de Atención y Orientación (UAO) [La UAO es un espacio de trabajo interinstitucional donde se planifica, atiende, organiza y articular la oferta institucional de atención. La componen representantes de el Ministerio Pública, de la RSS, del municipio entre otros. En la actualizada operan en Bogotá D.C., Sincelejo, Santa Marta, Villavicencio, Barranquilla, Cartagena, Soacha y Valledupar], ii) concentrar el servicio en las capitales de departamento, iii) descentralizar la gestión del servicio contratando su prestación con ONG Operadoras (encargadas de asistir los casos de atención individual y familiar) y iv) definir los criterios de operación de planes de contingencia para asistir los desplazamientos masivos.

La puesta en funcionamiento de las UAO ha permitido mejorar la orientación de la víctimas, facilitar la recepción de declaraciones y el procedimiento de registro fomentar los niveles de coordinación de las entidades que la componen. Sin embargo, la ausencia de las correspondientes autoridades regionales o cicales (Gobernaciones o Alcaldías) y la falta de coordinación con los demás sujetos encargados de la atención (ONG y Comités de desplazados) constituyen las debilidades más notables de las UAO en materia de atención.

Mediante la fórmula de administración delgada para casos individuales y familiares y el diseño de un plan de atención a desplazamiento masivos se mejoraron los niveles de solución de las necesidades básicas d e la población; subsisten, sin embargo, dos problemas que afectan este trabajo: a)la atención se concentró en la

ayuda alimentaria, y b) aún en lo tocante a la ayuda alimentaria esta ha sido insuficiente en cuanto al número y limitada en cuanto al tiempo.

➔ **La Red de solidaridad y la estabilización de la PDV:** Uno de los puntos más débiles de la política se relaciona con la búsqueda de estabilización socioeconómica para la población desplazada por la violencia. La brecha entre las necesidades de la población y la oferta estatal salta a la vista con las previsible consecuencias en las condiciones de bienestar de las víctimas. [Las acciones realizadas por las entidades del Estado orientadas a la búsqueda de estabilización que han beneficiado a 6082 familias y 300 jóvenes en las áreas de proyectos productivos, vivienda, capacitación y apoyo empresarial, lo cual tiene una cobertura claramente insuficiente si se compara dicha cifra con el estimativo de población desplazada durante el año 2000].

Aunque en la actualidad se encuentran en ejecución algunos contratos orientados a la estabilización y se desarrollan algunos proyectos que pretenden la generación de ingresos mediante la financiación de alternativas productivas (con recursos de la RED y del FIP), los beneficios directos a la PDV son imperceptibles en el marco de la magnitud del fenómeno.

Las políticas en materia de soluciones definitivas y estabilización mantienen como eje el retorno de la población desplazada a su lugar de origen; proyectos de reubicación, según estas políticas, solo serán considerados si no están dadas las condiciones de seguridad para el retorno. Priorizar una política de retorno bajo las condiciones de conflicto armado que vive el país constituye un error estratégico que aumenta y expone al riesgo a la población desplazada.

El retorno, que se entiende debe ser voluntario, se ha convertido, en ocasiones, en la única oferta de las autoridades – entre ellas las RSS – para atender la situación de emergencia de las comunidades desplazadas [Algunos de estos desplazamientos con retorno inducido reciben en nombre “desplazamientos masivos temporales”]. Para

obtener el compromiso de las comunidades y hacerlo “voluntario” y consensual, autoridades locales, en ocasiones con el aval de autoridades nacionales, comprometen recursos de inversión social y promueven acuerdos con las comunidades en materia de seguridad, que muy pronto se convierten en promesas incumplidas; imagen de una solución real que los desplazados pronto ven diluida. [La población del corregimiento del Salado, Carmen de Bolívar, fue inducida al retorno después de un ataque paramilitar por autoridades locales y nacionales que se comprometieron a invertir en el desarrollo local y en la seguridad de la región. Tiempo después, una nueva incursión paramilitar cobró la vida a 46 de sus pobladores lo que originó el éxodo de la totalidad de la población, sin que las autoridades asuman ninguna responsabilidad por los hechos].

Las experiencias de retorno y soluciones duraderas a favor de PDV, lideradas por la entidades estatales, no están pensadas bajo el contexto de una crisis humanitaria aguda; carecen de la cobertura del impacto proporcionales al volumen de población desplazada. Estos intentos de retorno no cuentan con el respaldo decidido de autoridades que garanticen su permanencia y efectividad en el largo o mediano plazo; están, además, formuladas de espaldas a la dinámica regional del conflicto armado o de la grave crisis económica del país.

➡ **Unidad Técnica Conjunta – UTC y el Sistema Único de Registro (SUR):** En el marco de la cooperación internacional la RSS y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – crearon, en septiembre de 1999, esta instancia, en su calidad de asesora del Director de la RSS, con el propósito de brindar soporte técnico en la atención y prevención del desplazamiento forzado [Instancia técnica calificada en el diseño y puesta en marcha de esquemas de operación, que brindará apoyo en asistencia humanitaria, desarrollo jurídico, sistema de registro e información seguimiento y evaluación así como asesoría en retorno, reubicación y cooperación internacional] Aunque su trabajo ha incidido

positivamente al interior de la Red, la UTC ha visto limitada su independencia técnica, comprometida en funciones coyunturales y fuera de su competencia y no ha logrado realizar la labor de seguimiento y evaluación de la gestión de las entidades del sistema, en detrimento de sus fines esenciales. La UTC requiere de una independencia efectiva de la Red, de la ampliación del espectro de participación de otras entidades con capacidad técnica y de la socialización de los resultados de su trabajo fuera de las fronteras de la Red para lograr el impacto esperado al interior de las entidades del Sistema.

Parece así mismo urgente que la UTC avance en la conceptualización de los temas más álgidos de la política (en términos macro y no solamente operativos), que proyecte y haga participativo el esquema de atención a mediano y corto plazo; que oriente parte de sus energías en la formulación de un plan de atención que responda al carácter integralidad en la respuesta que subraya la Ley; que sirva de espacio de reflexión para la concreción de los esfuerzos de coordinación del nivel nacional e internacional.

➡ **Registro de Población Desplazada por la Violencia:** Formalmente el Sistema Único de Registro – SUR- es una herramienta técnica que provee de información oficial para orientar la política pública y realizar el análisis del impacto social de las acciones y proyectos emprendidos en beneficio de los afectados. Este sistema busca:

- a) Identificar a las personas desplazadas mediante la documentación de la declaración de los afectados, ante el Ministerio Público
- b) Caracterizar socioeconómicamente a los núcleos familiares afectados por el desplazamiento.

El SUR es uno de los renglones en los que se ha logrado avanzar significativamente con el apoyo de la cooperación internacional.

Si bien la Red ha avanzado en la construcción de un sistema más dinámico y descentralizado, y ha incrementado el número de hogares registrados y de esta forma

la visión oficial sobre la tragedia humanitaria [En el periodo comprendido entre enero del año 2000 y el 31 de Marzo del 2001, se lograron registrar 17.774 familias, contra 11.331 registradas entre 1995 y 1998], tal aumento en la cobertura no ha contribuido significativamente a superar las dificultades de los estimativos del desplazamiento en Colombia, siendo evidente aún el sub.-registro.

Pese a los avances señalados, el SUR carga aún con dificultades heredadas del sistema anterior y con otras nuevas, originadas en la reglamentación reciente y en la forma de su aplicación. En efecto, como lo anota el Informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos (2001), además del sub.-registro “(...) la rigidez en la atención y las trabas burocráticas hacen que el registro se perciba, por la población afectada, más como una obstaculización para los beneficios previstos que como el instrumento para acceder a los mismos.”.

Lastimosamente una herramienta que podría cumplir un papel determinante en la orientación de la política se está usando para obstaculizar, cuando no para negar la atención, hasta el punto que la Corte Constitucional se ha visto obligada a amparar la presunción de buena fe de las víctimas y a subrayar la necesidad de que a los desplazados se les dé un trabajo digno durante el trámite de inscripción por parte de la RSS, con la obligación de los funcionarios responsables del trámite (del Ministerio público y la RSS9, a juicio de la Cortes “ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo preceptuado en los mencionados principios” [Corte Constitucional, sala sexta de revisión, sentencia 3127 de Marzo 26 de3 2001.], haciendo referencia a los Principios Rectores del Desplazamiento forzado.

La Corte constitucional también ha subrayado la “urgente necesidad de la utilización de formatos y criterios uniformes en las declaraciones y valoraciones de las mismas“ por los funcionarios responsables del trámite de inscripción en el registro y en todas su etapas. Los pronunciamientos de la Corte han tenido el sentido de desestimar la

visión procesal que de la inscripción han querido imponer los funcionarios Aplicando criterios probatorios y de valoración del todo ajenos a este tipo de situaciones], que no solo han afectado la funcionalidad del sistema sino que sirven para alimentar la desconfianza y el escepticismo por parte de los desplazados sobre la verdadera voluntad política del Estado.

Siendo una herramienta técnica necesaria, que puede resultar muy útil para ampliar la información oficial sobre el fenómeno y por esta vía facilitar y orientar la definición de las políticas públicas, incluyendo las de atención durante la emergencia, resulta preocupante que persistan los obstáculos señalados que no se avance en la solución de los mismos y que se continúe obstinadamente limitando el ejercicio de los derechos de la población desplazada, con base en la información del sistema de registros que acusa semejantes dificultades. [En uno de los documentos presentados por las ONG a la misión del Señor Interagency Network en IDPS to Colombia, en cabeza de Kofi Anan, se sugiere al ACNUR solicitar al Gobierno la reformulación total de la política de registro y que no hacerse esta reformulación preferiblemente se anule la forma actual de registro.] Bien lo ha dicho la Corte Constitucional en la sentencia que venimos citando “(...) Cada día que tarde la capacitación y ministro de recursos para el proceso de registro es un día que la población desplazada seguirá sujeta a una doble victimización al no recibir atención por parte de la administración y en consecuencia un día en el cual la violación de derechos fundamentales que conlleva el desplazamiento se sigue perpetuando (...)”.

➔ **Mesas de Trabajo para el Restablecimiento Socioeconómico de la Población Desplazada:** Constituidas como espacios de concertación y participación interinstitucional y de la población desplazada donde, con la asesoría técnica de la RRSS, se anima, acompaña y se fortalecen iniciativas productivas ya sean para la reubicación o el retorno que permitan a las familias desplazadas reconstruir su proyecto vital, constituyen una apuesta de apertura política que debe evaluarse en el

corto plazo, dado el hecho de que apenas comienza a consolidarse, sin embargo, se advierten las dificultades que en torno al paralelismo institucional pueden generar en los lugares donde funcionan los comités municipales, pues no resulta claro el nivel de coordinación que tengan con estos y la manera como se puede articular el trabajo con la población desplazada.

2.2.3 Los Comités Departamentales y Municipales de Atención a la Población Desplazada: Como norma, Gobierno Nacional, algunos Gobiernos Departamentales y Municipales han menospreciado las posibilidades que los Comités brindan para la prevención y la atención. Los Comités integrados por las principales autoridades locales, representantes de la Iglesia y los desplazados y concebidos como espacios de coordinación Inter.-institucional para la atención integral del desplazamiento forzado y ejes de la política de descentralización del actual Gobierno, se encuentran debilitados por la ausencia de políticas sociales locales y regionales que les permitan articular los esfuerzos y ritmos de trabajo y orientarlos en beneficio de los desplazados.

Aunque se han constituido en diversos municipios, en particular como respuesta a movilizaciones masivas, no cuentan con las herramientas ni los recursos para responder a los requerimientos de la población desplazada. Uno de los mayores obstáculos radica en su escasa coercitividad legal lo que permite a las entidades asistir a sus sesiones, sin adquirir compromisos serios o favorecer la mediación política local a la hora de intervenir. La falta de articulación entre los comités departamentales y municipales, derivada en buena parte de las diferencias de representación política, constituye una limitación de estos mecanismos de apoyo territorial del sistema.

3.3. MARCO LEGAL

Decreto 2569 del 12 de Diciembre del 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones: En términos más generales al Decreto señala las disposiciones respecto a asistencia Humanitaria de emergencia (Título VI), estabilización socioeconómica (Título VII) fija las obligaciones y competencias de los comités municipales, Distritales y departamentales para la atención integral a la PDV (Título VIII).

A pesar de la parte motiva del Decreto anuncia para justificarlo “Que existe la necesidad de enviar la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada” se focaliza en algunas de las funciones y competencias de la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del sistema de atención a la Población desplazada por la violencia, en temas operativos relacionados con el registro, incluyendo aspectos de la toma de las declaraciones a las víctimas, la certificación y la “no-inscripción” de la condición de desplazado, limitando incluso la temporalidad de la misma.

Constituyen avances las precisiones que la reglamentación hace en las funciones y procedimiento de algunas de las entidades encargadas de la atención a desplazados: la ayuda inmediata “por el sólo hecho de la declaración” (Art. 16); las expresas atribuciones a la RSS para coordinar el sistema de atención; y las precisiones acerca de las convocatorias de los Comités, en particular la expresa atribución que se da a la RSS para que cumpla con este propósito.

Aspectos como el plazo de un año contado a partir de la ocurrencia de los hechos para presentar la declaración con propósitos de inscripción en el registro (Art. 8), las causales de exclusión del mismo (Art. 14), la valoración de las declaraciones y el procedimiento para la inscripción en el registro, el nivel de discrecionalidad para adoptar algunas decisiones de registro, constituyen verdaderos obstáculos que agravan la situación de los desplazados, cuando no nuevas violaciones a sus

derechos, que han ameritado incluso acciones de tutela, además de ser seriamente cuestionados por las organizaciones de desplazada y de derechos humanos [Véase al respecto Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento interno “Jornada de análisis del decreto 259 de 2000”, Bogotá, mayo de 2001.]

Otros aspectos de interés sobre los cuales se hacen algunas consideraciones son los siguientes.

➔ **Temporalidad de la Condición de Desplazado:** El Decreto se excede [La potestad reglamentaria “(...) se halla limitada por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta.”] al reglamentar la ley 387 de 1997 [Artículo 32 de la ley 387] ya que ésta en ningún momento establece un término para que las personas soliciten al Estado un reconocimiento de su condición; el decreto reglamentario, así quiera precisar el alcance y lograr la cabal aplicación de la ley, no puede adicionar requisitos que hacen restrictivo el ejercicio del derecho. La condición de desplazamiento es una situación de hecho y su reconocimiento no puede estar condicionado a ningún requisito diferente a los contemplados en la ley.

➔ **Cesación de la Condición de Desplazado:** Aunque resulte razonable que la perpetuidad en el desplazamiento no debe ser la situación de las víctimas y es necesario contar con alguna disposición legal al respecto, también es cierto, como en el caso anterior, que el Gobierno no contaba con facultades para modificar la Ley 397 por vía reglamentaria, pues la Ley 387, en el Art. 18 establece que la condición del desplazado cesa exclusivamente cuando se logra su consolidación y estabilización socioeconómica.

➔ **Decreto 951 del 24 de mayo del 2001** “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3a de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”: Tiene el propósito de permitir el acceso

de esta población a la oferta social del gobierno, especialmente en materia de atención social en vivienda urbana y rural, vinculando la atención de emergencia con el apoyo al restablecimiento. Privilegia el retorno sobre la reubicación, y ofrece varios programas de financiación subsidiada para el acceso al derecho a la vivienda, el mejoramiento de la existente e incluso su arrendamiento por 24 meses. Se espera que el Decreto desentrape diversas dificultades que los programas de asistencia en vivienda, ejecutados por la Red presentan actualmente y dinamice la actividad de las autoridades locales y regionales para dar solución a las necesidades básicas que en esta materia presentan los desplazados. Su reciente formulación impide por ahora hacer un balance del impacto real.

➔ **Acuerdo No 185 del 2000:** Este acto administrativo es de vital importancia para el servicio de atención en salud a los desplazados y concreta la solución formal a uno de los cuestionamientos más directos que sobre el servicio de salud tenían especialmente las autoridades locales y algunas empresas privadas encargadas del mismo. El Decreto define el procedimiento aplicable para el pago de los servicios de salud prestados a los desplazados y permite la prestación del servicio con cargo al erario público, en cualquier parte del territorio nacional y por cuenta de cualquier entidad prestadora del servicio de salud pública o privada.

3.3.1. Respuesta Legislativa: Durante este periodo el Congreso de la República no ha dado mayor prioridad al tema del desplazamiento forzado, su abordaje está relacionado con el tratamiento de temas de orden público y ha sido coyuntural acorde con algunos éxodos masivos. El Congreso no ha ejercido con suficiencia el control político de la gestión gubernamental y no ha incluido dentro de su agenda la emergencia originada en el desplazamiento forzado como una prioridad nacional. Sin embargo, algunas importantes medidas han sido expedidas.

➔ **La Tipificación Penal del Desplazamiento Forzado:** En Colombia el

desplazamiento forzado es un delito. El Artículo 284ª [“El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de 15 a 30 años, en multa de 500 a 200 salarios mínimos legales y en interdicción de derechos y funciones públicas de 5 a 10 años”,] del nuevo código Penal tipifica el delito de desplazamiento forzado fijando una pena de 15 a 30 años para quien sea declarado responsable.

La tipificación penal del desplazamiento es considerada un avance en la lucha contra la impunidad y la concreción de un esfuerzo conjunto de las víctimas y sus organizaciones en la demanda de justicia, verdad y reparación por las graves violaciones de derechos humanos que apareja el conflicto armado en el país.

➔ **Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción:** El gobierno colombiano ratifica en 1997 la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción” entrando en vigencia plena en el 2001. La adopción del instrumento desarrolla el Principio Rector N10,2, E que señala que los desplazados internos deberán ser protegidos contra el uso de minas antipersonales.

3.3.2. Respuesta judicial, *La Corte Constitucional sobre desplazamiento forzado:*

En este periodo la Corte Constitucional por vía de la acción de tutela [Especialmente SU 1150 DE 2000; T1635 del 2000 y T327 DE 2001] abordó a fondo el tema del desplazamiento forzado, cuestionando la actividad del Estado y del Gobierno y trazando el derrotero legal que deben cumplir las autoridades concernidas con la atención del problema. De manera sumaria se presentan algunos de los puntos relevantes al tema; la aproximación no pretende ser exhaustiva. La Corte

Constitucional Llamó la atención sobre la gravedad y magnitud del problema y no vaciló en calificarlo como la catástrofe humanitaria más grave del mundo occidental.

1.Consideró a los Principios Rectores como parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de la Carta Política lo cual le da una especialísima jerarquía en la pirámide normativa nacional.

2.Calificó la respuesta del Estado como indebida e insuficiente, a pesar de los dispositivos legales y administrativos que han sido expedidos, cuyas principales características refieren a una inacción Estatal en el área de prevención, en una atención insuficiente y precaria y una garantía de retorno construida, en las más de las ocasiones, sobre frágiles acuerdos con grupos ilegales, sin que el Estado haya cumplido con sus deberes de protección y atención a la población desplazada.

3.Caracterizó el sistema de atención como un esquema débilmente articulado, con vacíos en la asignación de atribuciones y responsabilidades y con problemas de coordinación significativos.

4.Se refirió a los elementos de responsabilidad del Estado en términos de considerar que a él le corresponde responder no solo por las acciones positivas de las autoridades que causen o promuevan el desplazamiento o impidan y dificultan su atención, sino también en razón de los deberes constitucionales y legales que les incumben.

5.Se pronunció sobre el carácter prioritario del gasto para atender el desplazamiento, aún sobre el gasto público dedicado a lo social lo cual debería tener importantísimas repercusiones en los rubros que se destinan a atender a las víctimas del mismo.

Estos pronunciamientos evidencian que para la Corte el desplazamiento constituye una violación directa de los derechos económicos sociales y culturales adquiridos y

el disfrute por las víctimas. La obligación del Estado en materia es de respeto y protección y solo ante su incumplimiento se transforma en obligación de provisión, por lo cual no puede considerarse como programática, sino de aplicación inmediata y por ende no debe estar condicionada al funcionamiento de los demás factores económicos.

1. Se pronunció sobre el esquema centralización y descentralización del esfuerzo económico requerido para atender el desplazamiento, definiendo que la responsabilidad de los costos corresponde a la Nación, aunque llamando a que los entes territoriales se organicen para recibir desplazados y colaborar activamente en su atención; con esto la Corte se propone corregir la tendencia generalizada, en el tema de los social, de endosar a las unidades administrativas departamentales y municipales la solución de los problemas derivados del desplazamiento.

2. Definió que le correspondía directamente al Presidente atender la situación generada por el desplazamiento, determinando las responsabilidades de cada entidad y asegurando los resultados de las mismas, con lo cual buscó asegurar el rango de las decisiones que sobre el tema se adopten y asegurar su eficacia práctica.

3.3.3. La Fiscalía General de la Nación: Es la entidad competente para adelantar investigaciones por el delito de desplazamiento forzado, así como por otros hechos punibles ligados al desplazamiento como hurtos, enriquecimientos ilícitos, constricciones ilegales, calumnias e injurias. Sin embargo, no se conoce de la existencia de investigaciones específicas por el delito de desplazamiento forzado, lo que es muy grave si se tiene en cuenta su extendida y generalizada práctica en el territorio nacional.

Al menos públicamente, no se ha revelado si quienes de manera ilegal se han apropiado de las miles de hectáreas abandonadas por los campesinos y que la usufructúan hoy día, están siendo investigados por el delito de enriquecimiento

ilícito que se configura a todas luces, una vez producido el desplazamiento forzado de sus propietarios o poseedores.

3.3.4 Respuesta de los órganos de control:

➡ **Procuraduría General de la Nación:** La procuraduría General de la Nación no cuenta con lineamientos políticos que permitan orientar un control proactivo de la intervención y definición de sanciones por la omisión de las responsabilidades por parte de los funcionarios y las entidades responsables del sistema de atención. Hasta ahora no constituye una práctica la vigilancia de la conducta de los funcionarios que trabajan con población desplazada por la violencia, ni la fiscalización de las Entidades que hacen parte del sistema. La labor de la Procuraduría ha sido prácticamente nula en la iniciación oficiosa de este tipo de investigaciones. Existe desconocimiento de la reglamentación y manifiesto desinterés de la dirección del organismo en cumplir las funciones legales que le corresponden como órgano de control.

➡ **Defensoría del Pueblo:** Hasta finales del 2000 la Defensoría del Pueblo no contaba con una oficina especializada, ni un flujo de atención que permitiera a la población desplazada contar con su asistencia, asesoría y seguimiento, como tampoco ninguna destinación presupuestal específica para cumplir tal misión.

En algunas regiones, por la dinámica del desplazamiento y el compromiso de sus funcionarios, hicieron causa para la defensa de las víctimas, en particular exigiendo el cumplimiento de los compromisos adquiridos por algunas entidades, facilitando mecanismos de concertación con las comunidades, acompañando con ánimo de protección a comunidades en riesgo, e incluso interponiendo recursos judiciales en demanda de protección de derechos fundamentales. La labor de recepción de las declaraciones asignada por la Ley se cumplió en el ámbito nacional, aunque con limitaciones, derivadas de la falta de claridad en su alcance legal y en consecuencias en el sistema de registro.

La Defensoría a nivel nacional, contando con información fiable acerca del riesgo de desplazamiento, adelantó algunas labores de alerta temprana que no recibieron respuesta de las autoridades concernidas, ni el debido acompañamiento por parte de los organismos del Sistema de Atención.

La Corte Constitucional trazó un derrotero mínimo del relevante papel que puede cumplir la defensoría del Pueblo; en la sentencia unificada 1150/2000 expresó la corte:

“(…) La Desorganización de la población desplazada y la descoordinación existente entre las instituciones encargadas de desarrollar la política de atención a la población desplazada hacen necesario que la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, proceda a controlar el funcionamiento de la atención a la población desplazada y a establecer un mecanismo de diálogo permanente con la Red de Solidaridad Social y las demás instituciones con miras a exponer los problemas que se detectan, a promover el diseño de las soluciones más adecuadas, y en general, a discutir las políticas de atención. De la misma manera es necesario que la Defensoría del Pueblo asuma una amplia labor de difusión de los instrumentos jurídicos existentes para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, tarea que debe enfocarse tanto hacia los funcionarios públicos del orden nacional y territorial como hacia las mismas personas desplazadas (…)”.

La administración anterior ha hecho pública la voluntad política de la Defensoría de asumir las obligaciones constitucionales y legales, tarea que ha comenzado con la integración de un grupo de trabajo que, con el apoyo de organismos internacionales- como el ACNUR- viene impulsando la definición de líneas políticas de intervención para apoyar la gestión pública. Se estima que de concretarse ese compromiso la Defensoría puede cumplir trascendental papel en actividades de defensa preventiva

(con un modelo posible de alerta temprana), de formulación de proyectos de Ley y de apoyo a la reglamentación legal de las normas ya existentes, de formación y sensibilización tanto a funcionarios como al público en general, de persuasión e intermediación con las comunidades e incluso de liderazgo de un proceso de formación de opinión pública favorable a las víctimas del desplazamiento.

Las Resoluciones Defensoriales, hasta ahora emitidas, expresan la voluntad política de la Defensoría de mirar desde la perspectiva de los derechos humanos la atención del desplazamiento y de promover acciones que sirvan efectivamente a la atención y protección de la población desplazada.

➡ **Personerías Municipales:** Tienen a su cargo la doble misión de ser Ministerio Público (órgano de control disciplinario) y actuar como Defensoría del Pueblo en aquellos municipios donde no tiene presencia permanente la Defensoría. Han soportado buena parte del peso del tema de registro, con sensibles limitaciones, principalmente en el tema de la recepción y trámite de las declaraciones. Su labor ha venido mejorando en aquellos lugares donde funcionan las Unidades de Atención y Orientación gracias a la implementación del formato único de registro. Aún presentan niveles de desconocimiento de la normativa sobre desplazamiento, en particular en lo que tiene que ver con las unidades territoriales de apoyo, mecanismos de prevención y alertas tempranas. En la actualidad la Defensoría del Pueblo desarrolla un programa de sensibilización y capacitación con los Personeros, dirigido especialmente al manejo del tema del registro (recepción de declaraciones) de la población desplazada por la violencia.

➡ **La Contraloría General de la República:** La Contraloría no ha hecho pública su actividad en la guarda y control de los recursos destinados para la atención de la población desplazada. No se cuenta con información que refleje la intervención de esta entidad para proteger el uso y destinación de las partidas destinadas del

presupuesto para el desplazamiento; tampoco acerca de la existencia de juicios fiscales contra funcionario acusados públicamente de desviación de fondos.

➔ **Otras agencias estatales:** Algunos Ministerios e institutos [Salud, Educación, Defensa, Desarrollo Económico, Agricultura, Bienestar Familiar, Inurbe]. Han desarrollado actividades en el marco de competencia, relacionadas con la atención (en particular el Ministerio de Salud) y la solución de algunos problemas puntuales de los desplazados, como el ICBF en el caso de la niñez y el Ministerio de Desarrollo para la solución de vivienda. Vale la pena destacar el compromiso institucional y la respuesta en materia de soluciones que ha desarrollado la Registraduría Nacional del Estado Civil, en convenio con la ACNUR y la Corporación Opción Legal.

...La Registraduría, a pesar de no hacer parte de las instituciones del Sistema de Atención Integral viene realizando diversas campañas de atención en documentación para la PDV que incluyen la adquisición y puesta en marcha de una Unidad Móvil que recorre el país desde el mes de abril de 2001, brindando este servicio. Durante los últimos 18 meses la Registraduría ha entregado 15000 documentos de identidad (registros y cédulas de ciudadanía) que facilitan la solución de los problemas de documentación y el ejercicio de los derechos por parte de la población.

3.4. MARCO CONCEPTUAL

- **Desplazado:** Es desplazada, toda aquella persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho

Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

- **Red de Solidaridad Social:** Es una estrategia presidencial orientada a impulsar la gestión social y participativa del desarrollo que promueva el avance de la descentralización; genere un mayor compromiso de las colectividades locales con la gestión de su propio desarrollo; consolide nuevos modelos institucionales para la coordinación y control de las políticas sociales en las entidades territoriales; promueva la equidad social entre todos los grupos poblacionales, favoreciendo a los más vulnerables.
- **Microempresa:** Está comprendida de personas de escasos ingresos. Posee de 1 a 6 integrantes involucrados aproximadamente. Estas iniciativas llamadas microempresas han sido generadas por emprendedores, quienes se han visto sin empleo, o con el fin de complementar los ingresos por el ánimo o deseo de utilizar habilidades y destrezas con las que se cuentan.
- **Desempleo:** Falta de trabajo; paro forzoso o desocupación de los asalariados que pueden y quieren trabajar pero no encuentran un puesto de trabajo. En las sociedades en las que la mayoría de la población vive de trabajar para los demás, el no poder encontrar trabajo es un grave problema.
- **Empresas Asociativas de Trabajo:** Serán organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa; Es regida según la ley 10 de 1991.

3.5. ALCANCES Y LIMITES

Con el presente proyecto, se pretendió realizar una caracterización general de los desplazados asentados en el barrio Timayú del Distrito de Santa Marta; incluyendo, especialmente, la situación de empleo e ingresos y plantear alternativas de solución microempresarial, de acuerdo con sus capacidades, habilidades y experiencia en las diferentes actividades económicas.

La principal limitante para el desarrollo del presente estudio, fue la negativa inicial por parte de las instituciones (especialmente la Red de Solidaridad) de suministrar información del lugar de asentamiento de los desplazados en el Distrito. Lo anterior por seguridad de los desplazados, ya que como es sabido, un gran número de personas huyen por problemas de orden público.

De igual manera, hubo resistencia por parte de los propios desplazados en suministrar información, debido a que no creen en las instituciones encargadas de brindarles apoyo y se vuelven apáticos y, en algunos casos, se tornan violentos ante cualquier persona desconocida que vaya a entrevistarlos.

3.6. HIPÓTESIS

- La microempresa de servicio es la solución a la problemática de desempleo de los desplazados de la comunidad Timayú.

3.6.1. VARIABLES INDEPENDIENTE:

- El tipo de actividad económica microempresarial sirve como alternativa de solución a la problemática de desempleo.

3.6.2. VARIABLES DEPENDIENTE:

- Evitar el desplazamiento a otras ciudades.

OPERACIONALIZACION DE VARIABLES:

VARIABLES	INDICADORES	INDICE
DESEMPLEO	Desplazamiento,	30%
	Educación,	20%
	Edad	50%
SALUD	Enfermedades	40%
	Alimentación	60%

4. DISEÑO METODOLOGICO

4.1. ENFOQUE METODOLOGICO

El enfoque es de tipo descriptivo, porque describe las características del fenómeno observado de los desplazados asentados en el barrio Timayú, requirió de la interpretación y análisis de la información obtenida, para llegar a generalizar sobre el estado socioeconómico de estos desplazados y, de este modo, sacar las conclusiones e inferencias acerca del estado socioeconómico real de estas personas; por lo cual, la estrategia metodológica para responder a la pregunta de investigación.

4.2. TIPO DE ESTUDIO

El presente estudio puede considerarse como Descriptivo, por cuanto se indagó el estado actual de los desplazados asentados en Timayú, se establecieron sus características demográficas y su motivación para formar grupos microempresariales, no se comprobaron hipótesis, porque la base de la investigación se realizó con base en el marco teórico, confrontándola con investigaciones realizadas por los organismos de atención humanitaria. Con base en lo anterior, se plantearon las recomendaciones de la investigación.

4.3. UNIVERSO DE ESTUDIO

El Universo de estudio, está compuesto por los 64.000 desplazados asentados en el Distrito de Santa Marta, Departamento del Magdalena.

4.3.1. Delimitación Geográfica: El espacio geográfico, se sitúa en el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, Departamento del Magdalena, barrio (invasión) Timayú.

4.3.2. Delimitación Cronológica: El trabajo de la investigación se desarrolló desde el mes de enero de 2000 hasta el mes de marzo de 2003.

4.4. MUESTRA

Para el presente estudio, se tomó como muestra (en forma aleatoria) a 50 familias desplazadas, asentadas en el barrio Timayú.

4.5. TECNICAS PARA LA RECOLECCION DE LA INFORMACION

Para la recolección de la información, se tuvieron en cuenta fuentes primarias y secundarias.

4.5.1. Fuentes Primarias: Dentro de éstas se pueden destacar las encuestas y entrevistas:

➡ **Encuestas:** Se aplicaron a 50 familias desplazadas, asentadas en el barrio Timayú).

➡ **Entrevistas:** Se realizaron a los directivos de las entidades objeto de la muestra, así como a personas de las diferentes organizaciones gubernamentales o privadas, que de una u otra manera estén vinculadas con el tema

4.5.2. Fuentes Secundarias: De éstas se utilizaron las siguientes:

➔ **Documentos:** Documentos escritos relacionados con la temática de estudio.

➔ **Publicaciones y Escritos:** En periódicos, Revistas especializadas, Internet y otros.

➔ **Material de Apoyo:** Se utilizaron informes estadísticos por medio magnético o escrito.

4.5. FORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCION DE LA INFORMACION

La información se recogió fundamentalmente a través de las siguientes técnicas:

➔ **Encuesta:** En esta, se consignaron los datos más relevantes para el análisis de la situación de la población objeto de estudio (desplazados asentados en Timayú).

➔ **Observación Participante:** Permitió percibir hechos y situaciones y conocer sus hábitos de vida.

➔ **Círculos de Investigación:** Más que una técnica, fue una estrategia para el análisis y la validación de algunas interpretaciones.

Entrevista Focalizada: Permitió indagar en profundidad, aspectos, problemas y temas surgidos en los diálogos informales, especialmente con los funcionarios de las Instituciones que de alguna u otra manera están vinculadas a la problemática del desplazamiento.

5. 4.5. FORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCION DE LA INFORMACION

La información se recogió fundamentalmente a través de las siguientes técnicas:

➤ **Encuesta:** En esta, se consignaron los datos más relevantes para el análisis de la situación de la población objeto de estudio (desplazados asentados en Timayú).

➤ **Observación Participante:** Permitió percibir hechos y situaciones y conocer sus hábitos de vida.

➤ **Círculos de Investigación:** Más que una técnica, fue una estrategia para el análisis y la validación de algunas interpretaciones.

6. ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION

La recolección, el análisis y la interpretación de los datos, constituyó, en cierto modo, una labor simultánea en la función investigativa, porque como lo expresa Briones⁴ durante el proceso de la recolección de datos, le permite al investigador avanzar y retroceder en su búsqueda, recogiendo otra información frente a *puntos muertos*.

No obstante, toda información tiene un espacio para el ordenamiento de los registros, confirmar y sacar conclusiones, momento que suele denominarse de

⁴ BRIONES, Guillermo Métodos y Técnicas Avanzadas de la Investigación Aplicadas a la Educación y a las Ciencias Sociales. Módulo 5. Análisis e Interpretación de Datos Cualitativos. Bogotá 1989 p. 22.

análisis de la información, durante el cual se organizaron y se fragmentaron los datos obtenidos a través de las fuentes primarias y se cruzaron con la información consignada en el Marco Teórico y con la obtenida a través de los funcionarios de las Instituciones mencionadas.

Inicialmente, para el análisis en la recolección de la información, se adoptaron procedimientos como:

➤ Reflexionar constantemente sobre las charlas informales y notas del diario de campo para buscar las respuestas conexas.

➤ Se realizaron reuniones periódicas en los círculos de investigación, para analizar las situaciones y hechos observados.

➤ Una vez aplicadas las encuestas y organizado el material de las entrevistas, se procedió a tabular manualmente las encuestas, para realizar la ordenación y confrontación de las experiencias de los Entidades, con la realidad obtenida directamente de los desplazados, para lograr compaginar la experiencia de éstos con los documentos existente sobre el desplazamiento forzado.

Las técnicas estadísticas usadas fue la frecuencia relativa acumulada pero no fue necesario realizar tabla ya que el sistema arroja los datos en la gráfica.

5. DESCRIPCION Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

5.1. CARACTERISTICAS DE LOS DESPLAZADOS EN TIMAYÚ

La población desplazada es, por definición, población que llega a un lugar, a una familia, a un vecindario y a una ciudad que, de buena o de mala gana, los recibe. La distinción tajante entre población desplazada y población receptora (o las disquisiciones sobre pobres históricos y pobres desplazados) es un poco artificial e irrealista. La razón de esta diferencia, está en la necesidad de separar un grupo poblacional que es objeto de consideraciones especiales desde el punto de vista legal y social. Esto obliga (por incapacidad de atender las necesidades reales de toda la población pobre y por características especiales del desplazamiento) a separar unos de otros. De allí las precauciones que toman las instituciones para identificar a los verdaderos desplazados por la violencia actual y la astucia que desarrollan algunas personas para eludir esos controles.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, es necesario reconocer que quienes se encargan en primera instancia del acogimiento y la asistencia a las familias desplazadas, son las familias y comunidades receptoras. Esas comunidades están contribuyendo a resolver el grave problema social y humanitario del desplazamiento y asumen, por su parte, los costos de hacerse cargo de los emigrantes. Además, la mayor o menor vulnerabilidad de las familias desplazadas depende, en buena medida, de la situación de la comunidad receptora con la que establecen relación. Debe haber un reconocimiento a este esfuerzo y a esta realidad que consiste, en el concepto de los investigadores, en fortalecer en términos de proyectos y presupuestos, aquellas comunidades y sectores que asumen el acogimiento de la población desplazada que, como se verá posteriormente, no se dispersa al azar por la ciudad sino que se concentra en ciertos barrios y sectores.

Para el presente estudio, un total de 405 personas forman parte del grupo encuestado de 50 hogares, con un tamaño promedio de familia de 8 personas. Las mujeres y las niñas forman un 52% de la población y los niños menores de 18 años representan un 55% del grupo; sumando mujeres y niños, este grupo forma el 79% del total de la población encuestada. (Tabla 1)

Tabla 1: Distribución de la Población por Edad y Género

SEXO	FAM	0 - 2 años	3 - 6 años	7 - 17 años	18 - 32 años	33 - 45 años	46 - 64 años	65 años +	TOTAL
		59	99	65	61	44	37	40	405
Masculino	50	28	48	31	29	19	17	22	194
Femenino		31	51	34	32	25	20	18	211

FUENTE: Encuestas aplicadas por los Investigadores (Daisy Garzón, Marlene Guerrero y Valentín Vargas) a los residentes en el barrio Timayú.

Aproximadamente tres de cada diez de los hogares encuestados, tienen a una mujer como jefe del hogar, ya sea por desaparición forzosa del cónyuge o por madresolterismo.

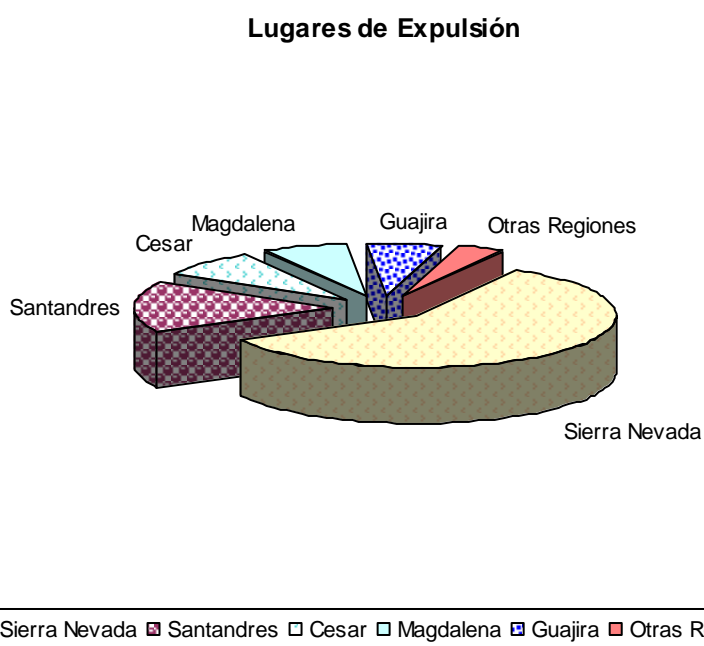
5.2. SITIOS DE EXPULSION Y CONDICIONES DE RECEPCIÓN EN TIMAYÚ

Los sitios de expulsión de la población ubicada en el Distrito de Santa Marta, más concretamente en el barrio Timayú corresponden a la Sierra Nevada (San Pedro y Palmor) (59%); a los Santanderes (16 %); Cesar (8%), Magdalena (7%), Guajira (6%) y otras regiones (4%). Estas proporciones corresponden a la población detectada por el proyecto, no reflejan necesariamente las proporciones de procedencia de los desplazados en el Distrito de Santa Marta. Generalmente lo que se encuentra es sectores de una misma procedencia asentados en un mismo vecindario, algo que vale especialmente para la población de la Sierra Nevada.

La geografía del desplazamiento coincide con la geografía de los asesinatos colectivos y del enfrentamiento entre los grupos armados ilegales.

La gráfica muestra la Expulsión de las regiones en la expulsión de población por desplazamiento forzoso.

Gráfica 2



FUENTE: Encuestas aplicadas por los Investigadores (Daisy Garzón, Marlene Guerrero y Valentín Vargas) a los residentes en el barrio Timayú.

A través de las encuestas aplicadas pudo identificarse que la mayoría de estas familias buscan reasentarse anónimamente por un período de tiempo indefinido en este barrio. En promedio, los hogares de desplazados entrevistados manifiestan haber vivido en su actual lugar de residencia entre 6 meses y un año. El promedio del País en ciudades capitales es de 1 año y 10 meses, mientras el promedio en ciudades municipales es ligeramente menor a 1 año y 6 meses.

De acuerdo con la encuesta, la selección de esta ciudad por la población desplazada, se basó principalmente en la cercanía a los lugares de origen (31%), en consideraciones de seguridad (22%), la existencia de oportunidades de trabajo y servicios públicos (17%), la presencia de parientes (16%), el conocimiento que se brinda asistencia en estas ciudades (7%) y sin respuesta (7%). (Tabla 2)

Tabla 2: Razones por la Selección de Santa Marta

Santa Marta	Cercanía al lugar de procedencia	31%
	Tienen parientes acá	16%
	Mejores condiciones de trabajo, educación, salud	17%
	Consideraciones de seguridad	22%
	Conocimiento de que acá los ayudan	10%
	Porque los reubicaron	2%
	No sé	7%

FUENTE: Encuestas aplicadas por los Investigadores (Daisy Garzón, Marlene Guerrero y Valentín Vargas) a los residentes en el barrio Timayú.

De acuerdo con la encuesta a hogares, ninguna de las casas visitadas tiene acceso a los servicios públicos de acueducto ni a los servicios de recolección de basura, menos de 1/4 tiene acceso a sistemas de alcantarillado. El 100% de las familias reside en viviendas inadecuadas, 89% enfrenta servicios inadecuados y el 91%, vive en hacinamiento crítico.

Menos de un cuarto de las familias entrevistadas son propietarias de la casa en que residen; de hecho, la condición más común a este respecto es la *Ocupación De Hecho*; es decir, no se sigue ningún procedimiento financiero o legal para procurarse un lugar de habitación.

Como forma de visualizar la casa promedio de las familias desplazadas, continuación se presenta un resumen de las características predominantes para las casas en el barrio Timayú. (Tabla 3)

Tabla 3: Características Predominantes en la Construcción de Vivienda

Tipo de Vivienda	Casa, Rancho, Choza o vivienda de deshechos
Material de las Paredes Exteriores	Madera burda, tabla o tablón
Material de los Pisos	Tierra o arena
Material de los Techos	Tejas de zinc o cemento o plástico, sin cielo raso
Servicio Sanitario	No tiene servicio sanitario

FUENTE: Encuestas aplicadas por los Investigadores (Daisy Garzón, Marlene Guerrero y Valentín Vargas) a los residentes en el barrio Timayú.

5.3. LAS CONDICIONES DE EMPLEO Y SITUACION ECONOMICA

La economía de Colombia sufrió en 1999 su peor recesión en cincuenta años y se encuentra en proceso de recuperación. El desempleo es aún alto y la inversión del sector privado ha disminuido, como producto de la exacerbación del conflicto en un momento en que muchas de las exportaciones tradicionales de Colombia se enfrentan a condiciones de mercado declinantes.

Al ubicarse en este contexto, los adultos desplazados se unen a los desempleados con un conjunto de desventajas agregadas. Como se describe con más detalle a continuación, la PD sufre mayores niveles de analfabetismo que sus vecinos, y cuentan con niveles significativamente más bajos de capacitación vocacional o técnica.

De acuerdo con la encuesta, 31% de los hombres jefes de hogar y 48% de las mujeres no trabaja en forma remunerada. (Tabla 4). De estos jefes de hogar actualmente desempleados, alrededor de un 87% de los hombres y un 80% de las mujeres busca activamente trabajo, con lo que se muestra una tasa de desempleo del 27% para hombres y del 39% para las mujeres jefes de hogar.

Los hombres jefes de hogar que actualmente tienen trabajo están empleados generalmente en las áreas de agricultura, construcción, ventas, fabricación de calzado, seguridad, como conductores y otros. Las mujeres

trabajadoras (remuneradas) jefes de hogar tienden a emplearse para trabajos domésticos, ventas y costura/confección.

Tabla 4: Tasas Comparativas: Desocupación y Categorías de Empleo por Género (Jefes de Hogar)

JEFES DE HOGAR					
Hombres	No Trabaja	31%	Mujeres	No Trabaja	48%
	Agricultura	23%		Servicio Doméstico	33%
	Construcción	18%		Costura/Confección	4%
	Ventas	15%		Ventas	13%
	Seguridad	3%		Otros	2%
	Chofer	1%			
	Zapatería	5%			
	Otros	4%			

FUENTE: Encuestas aplicadas por los Investigadores (Daisy Garzón, Marlene Guerrero y Valentín Vargas) a los residentes en el barrio Timayú.

Tomando en cuenta a todos los miembros de la familia que realizan un trabajo remunerado, casi un tercio trabaja en la calle o puerta a puerta (28%), en una o varias casas (diferentes a la propia) (28%) en un local establecido (15%) en casa (12%) en una finca o terreno (10%) en un sitio de construcción (5%) u otros (2%). (Tabla 5). Al preguntarles si les gustaría trabajar como empleados o tener su propio negocio, el 89% respondió que le gustaría tener su propio negocio, en lo que actualmente trabaja o trabajaba antes de ser desplazado.

Tabla 5: Sitios de Trabajo

Misma Vivienda	Otra Vivienda	Otras Viviendas	Local Fijo	Kiosco o Caseta	La calle	Puerta a Puerta	Obra o Construcción	Finca o Terreno
12%	13%	15%	15%	2%	27%	1%	5%	10%

Al pedirles que explicaran las circunstancias que los forzaron a dejar su último lugar de trabajo, casi tres cuartos de los jefes de hogar indicaron que porque no hay trabajo (8%), el combate armado (29%) o el temor a la violencia (37%) fue la variable determinante del retiro del último empleo (Tabla 6). Al preguntarles por qué no encontraban trabajo, la razón más frecuentemente citada fue No hay trabajo

(27%), seguida de Falta de capacitación (24%) Falta de palancas (21%) Origen rural (15%) Discriminación (6%) Bajos salarios (5%) y Ser de otra ciudad (2%). (Tabla 7)

Tabla 6: Razón Principal por Retiro del Ultimo Trabajo

RAZON ADUCIDA	%
Temor a la violencia en donde vivía	37%
Enfrentamientos armados en donde vivía	29%
Trabajo temporal o terminado	13%
Condiciones no satisfactorias	9%
Porque no hay trabajo	8%
Enfermedad o Accidente	4%

Tabla 7: Razones Aducidas por no Encontrar Trabajo

Falta de Capacitación	Falta de Palancas	Son del Campo	Son de Otra Ciudad/ Costumbres	Están pagando Mal	No hay Trabajo	Son Discriminados
24%	21%	15%	2%	5%	27%	6%

Durante el último año, un porcentaje mínimo (11%) de los entrevistados había obtenido créditos durante los últimos 12 meses, en primer lugar de amigos, miembros de la familia y tiendas. Las razones de solicitar el crédito obtenido son principalmente razones médicas y de alimentación.

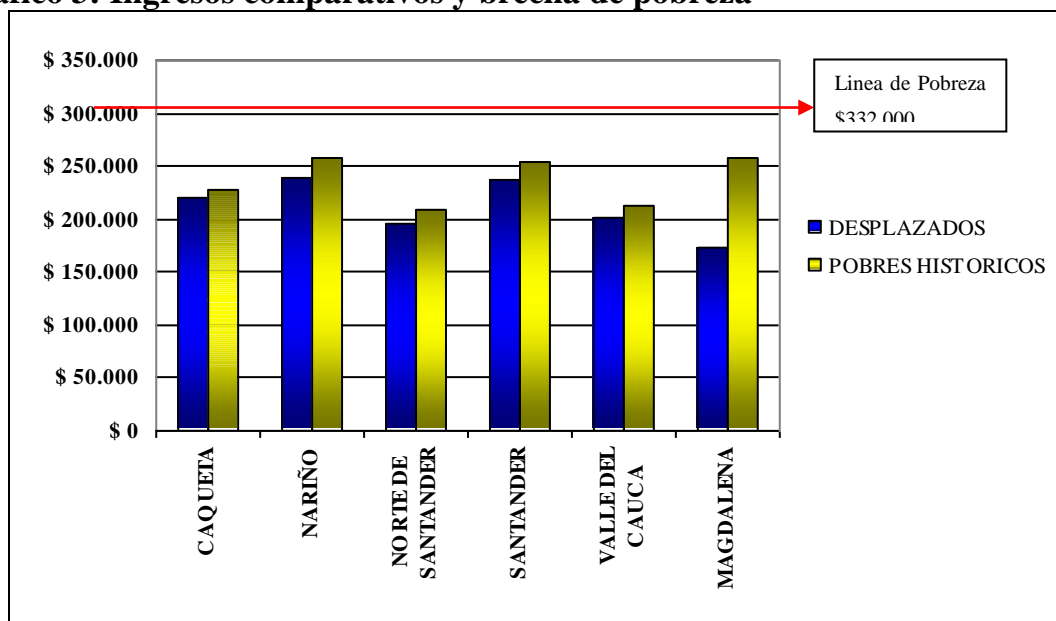
En los hogares en que se reportó algún ingreso, el ingreso promedio mensual es de 217,000 Pesos, cifra que se encuentra muy por debajo de la línea de la pobreza, estimada en \$332.000 Pesos.

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se aplica como indicador secundario de pobreza, todas las familias en la encuesta tienen cuando menos una NBI (lo cual se clasifica como pobreza) y la mitad de las familias tienen tres o más (lo que se clasifica como pobreza extrema). Bajo este indicador, Caquetá es el más débil de los seis departamentos, con un 85% de los hogares sufriendo de pobreza extrema o indigencia⁵. Un 81% de los hogares en el Magdalena (específicamente en el Distrito

⁵ Indigencia es la clasificación que se refiere a hogares con dos necesidades básicas insatisfechas.

de Santa Marta), están clasificados ya sea como extremadamente pobre o indigente, lo cual también se encuentra por encima de la muestra nacional.

Gráfico 3: Ingresos comparativos y brecha de pobreza



FUENTE: Comparativo de cifras del DANE y encuestas de los investigadores, en los departamentos donde se han reportados mayor concentración de desplazados.

5.4. EDUCACION Y DESPLAZAMIENTO

Como es el caso con otros grupos vulnerables, el conflicto afecta a los niños con especial brutalidad. Se estima que 17 millones de los 40 millones de habitantes de Colombia son menores de 18 años. De ellos, seis millones y medio viven en condiciones de pobreza y 1.1 millones viven en extrema pobreza. Cada día, en Colombia mueren 12 niños, de los cuales 5 son asesinados. Se estima que 700,000 niños han sido movilizados y desplazados por la violencia rural en el conflicto de este País. Entre 6 y 8 mil jóvenes están vinculados en grupos armados y muchos más en el tráfico de drogas.⁶

⁶ JOHNSON (2000) Pág. 1-2

En el contexto de la educación formal, los niños de las familias de desplazados muestran mayores índices de ausentismo escolar que los promedios nacionales. El último informe de Francis Deng señala el alto grado de absentismo escolar y ofrece algunas posibles explicaciones, incluyendo la falta de fondos (aunque sea poco lo que hay que pagar) requeridos para libros y uniformes, adicionalmente a la necesidad sentida en estas familias de maximizar los ingresos familiares a través del trabajo infantil y a la discriminación en contra de niños de familias desplazadas en la escuela.⁷

Los resultados de la encuesta en el barrio Timayú, muestra un índice de inasistencia escolar del 74% para niños de entre 7-11 años y un 48% de inasistencia para adolescentes de entre 12-17 años. El índice de asistencia para niños en edad de asistir a la escuela primaria es 9 puntos más bajo que el promedio nacional, mientras el índice de asistencia para la escuela secundaria es 14 puntos más bajo que el índice de asistencia nacional.⁸

Más de la mitad de las familias dan como razón para que sus niños no asistan a la escuela el alto costo de la educación (54%), seguido de la necesidad de que estos niños se empleen en un trabajo remunerado (23%) o tomen responsabilidades de cuidado infantil (9%), falta de interés (6%) y otros (8%). Únicamente el 3% indica no tener acceso a la educación debido a espacios o cupos limitados. (Tabla 8)

Tabla 8: Razones Aducidas por la Inasistencia Escolar

Ya terminaron	Costos	Trabajo	Cuidado de los menores	No le ven utilidad	No hay cupos	Enfermedad
2%	54%	23%	9%	6%	3%	3%

⁷ DENG (2000)

⁸ Las cifras comparativas utilizadas para asistencia escolar en primaria y secundaria provienen del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) “Educación: Índice del Desarrollo Humano.” Available: www.pnud.org.co.

La mayoría de infantes menores a cinco años permanecen en el hogar acompañados (58%). Un 15% asiste a hogares de cuidado infantil, pertenecientes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 11% permanece al cuidado de parientes de 12 años o más y un 2% con parientes menores de 12 años. Un 1% de los hogares deja a sus infantes solos en casa y los hogares restantes informaron que sus infantes asisten permanecen con vecinos. Menos de la mitad de las familias entrevistadas manifestó saber/comprender los derechos de los niños.

Entre los adultos, únicamente un 37% se graduó de la escuela primaria; tienen educación secundaria completa, únicamente un 5%: Los índices de analfabetismo para personas de 12 años o más alcanzan en promedio un 18% para la Población desplazada.

Un número alarmantemente bajo de mujeres y hombres ha participado en la capacitación vocacional o técnica; únicamente un 5% de los hombres y un 3% de las mujeres reportó haber seguido algún entrenamiento previo, principalmente en las áreas de Costura, Belleza, Mecánica y Construcción. Según los entrevistados, aproximadamente el 43% de las mujeres mayores de 12 años y 33% de los hombres estarían interesados en obtener capacitación en el futuro, por lo general en los campos antes mencionados, aunque cocina y trabajo social también se mencionaron frecuentemente como nuevas áreas de interés.

Para poder así solucionar la problemática del desplazamiento forzado sea implementado la creación de una microempresa de servicios varios, aprovechando la mano de obra de los desplazados.

Tabla 9: Actividades desarrolladas por los desplazados del barrio Timayú.

ACTIVIDAD	HOMBRES	MUJER
Construcción	25%	
Agricultura	35%	3%
Venta Ambulante	20%	15%
Lavado y Planchado		50%
Servicio Doméstico		30%
Zapatería	20%	
Costura/Confección		2%

5.5. PRIORIDADES

Durante la investigación, se pidió a los entrevistados que escogieran de una lista comprensiva de posibles áreas de importancia: un 32% de los hogares de desplazados seleccionó la Salud como la prioridad principal, seguida de cerca por Vivienda (31%) y Trabajo (23%), y de lejos por Ayuda Alimentaría (5%), Cuidado Infantil (4%), Atención a los Ancianos (1%), Educación Formal (1%), Infraestructura Básica (4%) y otros (2%). A pesar de que el orden específico varía, todos los participantes calificaron Vivienda, Salud y Trabajo como las tres áreas más importantes. (Tabla 9)

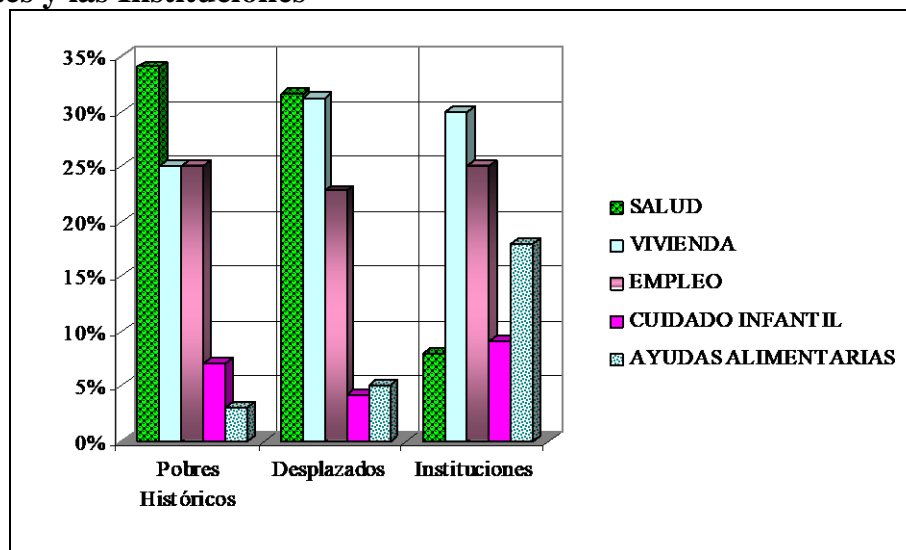
Tabla 9: Prioridades Generales

PRIORIDADES	
Salud	32%
Vivienda	31%
Trabajo	23%
Ayudas Alimentarias	5%
Cuidado Infantil	4%
Tercera Edad	1%
Educación Formal	1%
Infraestructura Básica	1%
Otros	2%

En las Entrevistas Institucionales, las mismas opciones se presentaron para fines de comparación, y se pidió a los representantes que seleccionaran las principales prioridades para la Población Desplazada. Tal como señalan los mismos desplazados, las instituciones clasifican la Vivienda (30%) y el Trabajo (25%) como áreas principales, pero en la encuesta institucional, la Asistencia Alimentaria (18%) y el Cuidado Infantil (9%) resultan con más peso que la Salud (8%). Es interesante que el 5% de los representantes institucionales consideró que la Seguridad y la Protección Ciudadana serían prioritarias para los residentes, mientras únicamente 1% consideraron que era prioritario para los desplazados. (Gráfica 2)

La Entrevista Institucional buscaba también identificar las áreas de posible competencia entre las personas desplazadas y los receptores, señalando aquellas áreas que se ven más afectadas (o que podrían verse más afectadas en el futuro), por las nuevas demandas que surgen a raíz del reasentamiento de nuevas poblaciones, en este caso los desplazados. La Salud y la Vivienda se identifican generalmente como áreas de mayor tensión en la actualidad, mientras que el Empleo y la Vivienda resultan como áreas de preocupación futura.

Gráfica 4: Prioridades Generales para la Población Desplazada, los Pobres Residentes y las Instituciones



FUENTE: información suministrada por las Instituciones (RSS)

En lo que respecta a Vivienda, tres cuartos de los hogares expresaron prioridades relacionadas con la compra de una casa, incluyendo menores costos para compra vivienda (33%), más subsidios (31%), y menos requisitos (13%). Un número menor de desplazados consideran las condiciones actuales de vivienda como una preocupación principal; 10% optó por más espacio interior, 9% por mejores condiciones de ventilación/luz y un 4% escogió otros. (Tabla 9).

Tabla 9: Prioridades Específicas en Vivienda

PRIORIDADES VIVIENDA	Menores costos para comprar vivienda	33%
	Mayor subsidio para comprar vivienda	31%
	Menos requisitos para comprar vivienda	13%
	Más espacio interior	10%
	Mejores condiciones de aire, luz, polvo	9%
	Otros	4%

FUENTE: información suministrada por las Instituciones (RSS)

Finalmente, con relación al Trabajo, casi la mitad (46%) de los encuestados expresó que los puestos de trabajo son una prioridad principal, seguido de cerca por una mejor remuneración (44%); en un tercer plano figura distancia entre el hogar y el lugar de trabajo (5%), mejores condiciones sociales (3%) y horarios alternativos (2%). (Tabla 10)

Tabla 10: Prioridades Específicas en Trabajo

PRIORIDADES TRABAJO	Puestos de Trabajo	46%
	Mejor pago	44%
	Menor distancia a casa	5%
	Mejores condiciones sociales y ambientales	3%
	Otras jornadas	2%

FUENTE: Encuesta a los desplazados aplicada por los Investigadores

5.6. RESPUESTA INSTITUCIONAL

Según sus propias declaraciones, 54% de los hogares de desplazados indican haberse registrado ante al menos una de las siguientes entidades: Red de Solidaridad Social (RSS) (47%), la Personería (30%), la Defensoría del Pueblo (17%) la Iglesia Católica (3%) La Procuraduría (2%) y otras iglesias (3%). El bajo índice de registro con la RSS puede ser atribuido en parte a una diferencia con respecto a la definición de población desplazada. En el caso de esta encuesta el concepto incluye a las personas movilizadas por causas diversas, además de personas desplazadas como producto de la violencia. Temor de los desplazados a identificarse como tales. La RSS ha desarrollado una herramienta de estimación (Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas, SEFC) que intenta proveer cifras sobre el desplazamiento complementarias al registro realizado por los propios desplazados.

En vista de que un 46% de los hogares manifiesta no haberse registrado ante ninguna de las entidades anteriores, las cifras muestran que las personas registradas con la RSS también están registradas con al menos una de las otras entidades. Aproximadamente la mitad (49%) de la población bajo estudio indica no haber recibido ningún tipo de asistencia. Al respecto, un informe de la Conferencia Episcopal⁹ registraba un número significativo de PDI que recibían asistencia de más de una fuente (12%), lo cual se confirma en esta encuesta por el traslape del 36% entre las respuestas de no asistencia y las respuestas de una o más fuentes de asistencia.

La diferencia está entre aquellos que reciben asistencia y aquellos que no se determina en gran medida por el registro. Es decir, los hogares incluidos en el

⁹ CONFERENCIA EPISCOPAL COLOMBIANA. Diagnóstico de Población Desplazada. Santafé de Bogotá 2002. s.p.

registro de la RSS por ejemplo, tienen 12.5 más posibilidades de recibir asistencia de la misma RSS, más de 4 veces más posibilidades de recibir asistencia de la Cruz Roja y organizaciones internacionales y 7 veces más posibilidades de recibir asistencia del Ministerio de Salud. Registrarse ante la Defensoría del Pueblo y ante la Personería surte efectos similares, aunque menos marcados. (Tabla 10)

Tabla 10: Asistencia Cruzado con Registro

Estado de Registro	RSS	Cruz Roja	Organismos Internacionales	Ministerio de Salud
RSS				
Registrado	50%	52%	9%	7%
No Registrado	4%	12%	2%	1%
Personería				
Registrado	44%	57%	13%	8%
No Registrado	18%	20%	2%	2%
Defensoría				
Registrado	62%	48%	8%	8%
No Registrado	18%	27%	5%	3%

FUENTE: información suministrada por las Instituciones (RSS, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, entre otras), cruzada con la encuesta a los desplazados.

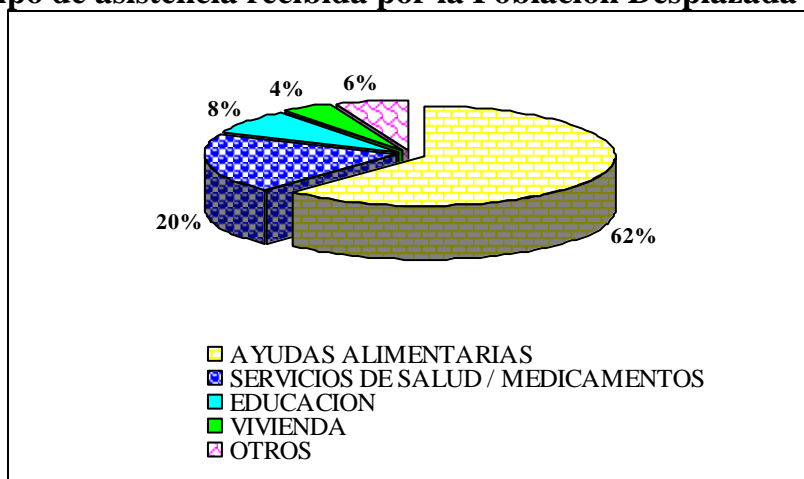
De acuerdo con el reconocimiento de los desplazados, los principales proveedores de asistencia son la Cruz Roja Colombiana (31%) la RSS (26%) la Iglesia Católica (8%) Organizaciones Internacionales (5%) el Ministerio de Salud (4%) Minuto de Dios y el Ministerio de Educación (3% cada uno) el Cuerpo de Defensa Civil (1%) y otras iglesias (5%). La asistencia recibida por la población desplazada, se concentra fuertemente en Asistencia Alimentaria (62%) seguido de Servicios de Salud/Medicinas (20%) Educación (8%) Vivienda (4%) y otros (6%). (Tabla 11)

Tabla 11: Entidades que han Brindado Asistencia

ENTIDADES	
CRUZ ROJA COLOMBIANA	31%
RSS	26%
IGLESIA CATOLICA	8%
ENTIDADES INTERNACIONALES	5%
SECRETARIA DE SALUD	4%
SECRETARIA DE EDUCACIÓN	3%
OTROS	3%

DEFENSA CIVIL	1%
IGLESIAS CRISTIANAS	5%
NINGUNO	49%

Gráfica 5: Tipo de asistencia recibida por la Población Desplazada



FUENTE: información suministrada por las Instituciones (RSS, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, entre otras), cruzada con la encuesta a los desplazados

Los programas mencionados por las instituciones en la Entrevista Institucional enfocan principalmente a la vivienda, el trabajo y la salud, seguidos de asistencia alimentaria, asistencia psicosocial, promoción de la paz, educación formal y cuidado infantil. (Tabla 12) En cuanto a los obstáculos encontrados en la implementación de los programas de asistencia para desplazados, los actores institucionales señalan la escasez de recursos financieros, falta de apoyo del gobierno y falta de organización entre la población desplazada, como los tres factores más relevantes. (Tabla 13).

Tabla 12: Principales Problemas de la Población Desplazada y la Población Receptora, Percibidos por las Instituciones

PRINCIPALES PROBLEMAS	PDI RECEPTORES	
	PDI	RECEPTORES
No sé	3%	6%
Cuidado Infantil	9%	7%
Atención a Mujeres	1%	4%

	Atención a Tercera Edad	0%	0%
	Educación Adulta	0%	1%
	Educación Formal	1%	3%
	Atención Psicosocial	2%	3%
	Salud	8%	14%
	Vivienda	30%	18%
	Infraestructura Básica	2%	3%
	Trabajo	25%	32%
	Ayudas Alimentarias	18%	2%
	Seguridad y protección Ciudadana	1%	5%
	Justicia	0%	1%
	Convivencia	0%	1%
	Deportes y Recreación	0%	0%

FUENTE: información suministrada por las Instituciones (RSS, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, entre otras), cruzada con la encuesta a los desplazados

La gran mayoría de representantes institucionales considera que más desplazados llegarán a sus ciudades de recepción, estimando un flujo de desplazamiento de 2,750 personas en los siguientes tres meses y 5,770 personas en el transcurso del año en cada departamento. Sin embargo, al preguntarles si su entidad estaba preparada para estos arribos, únicamente un 15% de los representantes gubernamentales y un 42% de los representantes no gubernamentales respondió afirmativamente. Más aún, menos de un cuarto (22%) de los entrevistados estaban familiarizados con un plan de contingencia municipal.

5.7. PLAN DE ACCIÓN HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ante la situación de crisis humanitaria que afecta a Colombia, los Jefes de Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Nueva York decidieron en octubre de 2001, solicitar al equipo de país que preparase un *Plan de Acción Humanitaria del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia (SNU)*. La Red Interagencial de Alto Nivel del SNU para los Desplazamientos Internos que visitó Colombia en agosto 2001, en su informe hizo una recomendación en esta misma dirección para asegurar que el SNU responda de una manera coordinada a los desafíos de la crisis humanitaria.

El PAH supone un salto cualitativo en el trabajo interagencial, que está permitiendo generar un marco estratégico de planificación concertada y fortalece la complementariedad entre las agencias.

Un paso importante para la ejecución del PAH del SNU ha sido **establecer y acordar criterios para la priorización y concentración geográfica**, que permiten concentrar y coordinar el apoyo institucional, protección, asistencia técnica, capacitación e inversiones.

La definición de **la acción del SNU en el marco del PAH no es la atención de emergencia, sino que se centra en la post-emergencia con un marcado enfoque de prevención**. El PAH concentra su accionar en el período denominado como “*transición*” entre los primeros momentos de la crisis humanitaria y las etapas ulteriores, definidas tanto en la Ley 387 como en los Principios Rectores de los Desplazamientos (protección contra el desplazamiento, protección durante el desplazamiento, asistencia humanitaria, regreso, reasentamiento y reintegración).

Es importante destacar que la preparación y puesta en marcha del PAH es un proceso iniciado por las agencias en el 2002. En este sentido, el PAH **responde a una lógica de preparación y ejecución por etapas**, hasta que se pueda llegar a maximizar la acción conjunta del SNU



El PAH define la estrategia como un marco teórico y conceptual de la intervención del SNU. En el nivel nacional las agencias definen alianzas estratégicas que se articulan en los componentes operacionales. También se ha iniciado un trabajo que toma como referencia las premisas básicas, las estrategias operacionales y componentes sectoriales, la lógica de coordinación y complementariedad del PAH en tres áreas priorizadas hasta el momento: Magdalena, Chocó y Valle del Cauca. El objetivo es aprender las lecciones derivadas de la ejecución en esas áreas. Un esquema novedoso de trabajo que surge en el 2002 es el Sistema de Respuesta Rápida, será desarrollado a partir de la experiencia de Chocó. Los esquemas de coordinación previstos tendrán que ponerse a prueba y eventualmente revisarse.

Etapas de Preparación y Ejecución del PAH



➔ **Objetivo General del PAH: Contribuir** a garantizar el respeto, acceso y ejercicio de los derechos humanos y de los principios humanitarios básicos de la población afectada por la crisis humanitaria generada por el conflicto armado, y específicamente por el fenómeno del desplazamiento.

➔ **Premisas Básicas:** El PAH está basado en cinco premisas básicas de las que derivan las estrategias operacionales por cada uno de los componentes sectoriales. Debe destacarse que todas las premisas básicas mencionadas a continuación son “ejes transversales” a cada uno de los componentes del PAH y que no han de entenderse de manera aislada, sino en su conjunto.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos hacen énfasis en que la responsabilidad primaria de promover la seguridad, la protección y la asistencia a las personas afectadas por el desplazamiento recae en el Estado. En este sentido, el PAH pretende hacer más efectivo la aplicación del marco normativo internacional y nacional (Tratados, Convenciones y Directrices, la Constitución Política de Colombia, la Ley 387/97, Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2002, los Decretos, y los principios de derecho contenidos en las sentencias para la atención de la población afectada por la crisis humanitaria generada por el conflicto armado, con énfasis en el desplazamiento forzado), tanto en el nivel de construcción de políticas, como de la acción operativa.

El PAH se dirige a fortalecer la legitimidad de las instituciones y el Estado de Derecho, llevando a cabo iniciativas que complementen las acciones del Estado colombiano, de las organizaciones de la Sociedad Civil y, en especial, de las organizaciones y comunidades de base en relación a los efectos de la crisis humanitaria y a las víctimas del conflicto.

La *respuesta del SNU a la crisis humanitaria* a través del PAH debe ser: *flexible, integral, operativa, concreta, visible e imparcial.*

*Está centrado en un enfoque de derechos*¹³, haciendo énfasis en la prevención protección e integración económica y social de las poblaciones afectadas por la crisis humanitaria generada por el conflicto armado y específicamente por el fenómeno del desplazamiento. Las acciones estarán dirigidas a población en riesgo de desplazamiento, poblaciones sitiadas, encajonadas, aisladas y a la población desplazada y las comunidades receptora. Las acciones que se impulsan buscarán contrarrestar las condiciones que generan riesgo de afectación de los derechos y en particular riesgo de desplazamiento y, a mitigar aquellas que generan vulnerabilidad.

La seguridad de los funcionarios del SNU es una condición indispensable para la viabilidad del PAH, y para garantizarla se requiere crear condiciones tales como:

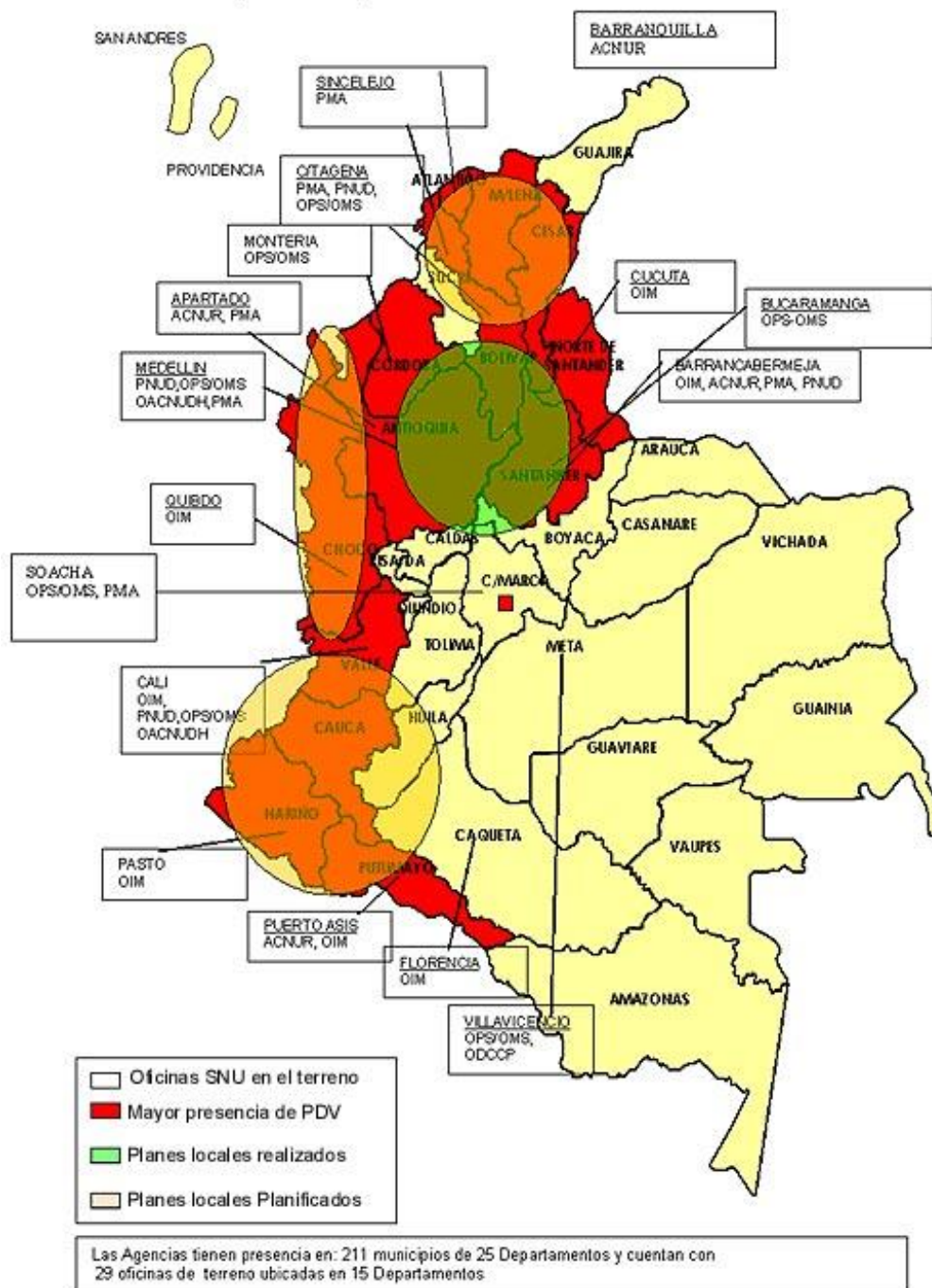
Presencia de las agencias en las regiones tanto a través de los funcionarios como de la inversión efectiva de recursos.

- Flexibilidad en las relaciones y en las intervenciones.
- Humanidad, imparcialidad y neutralidad de los funcionarios y de las acciones.
- Adecuado sistema de comunicaciones.

Se hará énfasis en la difusión y comunicación sobre el tema del desplazamiento y la crisis humanitaria, involucrando tanto a las instancias nacionales como las internacionales, y desarrollando en el país una estrategia efectiva de comunicación masiva dirigida a visualizar la crisis humanitaria y a concienciar a la opinión pública sobre la gravedad de la misma.

¹³ El enfoque de derechos implica promover el acceso, disfrute y reparación de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales que van a ser trabajados en el marco del PAH.

Presencia de las Agencias de Naciones Unidas y Areas prioritarias del PAH en Colombia



6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A manera de conclusión, la presente sección provee una recapitulación de las prioridades expresadas por cada grupo y resume algunas de las necesidades básicas de las familias desplazadas, resaltado por uno o más instrumentos de la encuesta.

➔Prioridades:

Familias de PDI	Familias de Pobres Residentes	Representantes Institucionales para las PDI	Representantes Institucionales para los Pobres Residentes
<ul style="list-style-type: none">▪ Vivienda▪ Salud▪ Trabajo	<ul style="list-style-type: none">▪ Salud▪ Trabajo▪ Cuidado Infantil	<ul style="list-style-type: none">▪ Trabajo▪ Vivienda▪ Asistencia Alimentaría	<ul style="list-style-type: none">▪ Trabajo▪ Vivienda▪ Seguridad

Puede observarse en la tabla comparativa, que las prioridades difieren mucho de acuerdo a los actores: Mientras que para la Población Desplazada Interna, la vivienda está en el N° 1 de prioridad, para las Instituciones la prioridad para la Población Desplazada es el trabajo.

Los investigadores están de acuerdo con esta priorización realizada por las Instituciones, porque al encontrar trabajo o tener algún medio de subsistencia, se soluciona en parte la problemática de salud y vivienda.

➔Necesidades Identificadas:

- En lo que respecta a vivienda, el barrio Timayú enfrenta una tasa muy alta de aglomeración; todas las *casas* (de los PDI) carecen más de unidad sanitaria que cualquier otra solución sanitaria. Más de tres cuartos, por no decir todos, de los hogares obtienen su *agua potable* de un río o arroyo que pasa cerca del barrio.

- **Trabajo e Ingresos.** El problema del trabajo, según el concepto de los investigadores, es el principal nudo de la problemática de los desplazados (sin desconocer el de vivienda y salud, pero, como se dijo antes, al tener un empleo digno, puede darse solución a los otros). Ya antes de la presencia de los desplazados, en Timayú existía una carencia en la oferta de empleo, la cual se agudizó con su llegada y que por la discriminación mencionada, se hace mucho más difícil, sino imposible, el acceder a los centros de trabajo.

Uno de las dificultades más relevantes, es la calificación y la experiencia laboral. Siendo su procedencia fundamentalmente campesina, la experiencia laboral previa es básicamente agropecuaria, artesanal y, en el mejor de los casos, ayudante de construcción. La mayoría tiene que realizar múltiples actividades para las que no están calificados. Esto se agrava si se le suma el grado de escolaridad, que como se observó, es mas bajo que el promedio en el Distrito. A lo anterior, se le suma la ausencia de capital para emprender alguna opción como trabajador independiente o microempresario.

Consecuentemente, la mayor parte de los desplazados no sólo en Timayú, sino también en otros sectores, tienen como único recurso el sector informal, ubicándose también marginalmente en este sector, realizando las actividades menos rentables, por lo que el índice de desocupación y sub-ocupación es muy alto.

Las condiciones señaladas han devaluado la oferta laboral. Se observó así mismo, la reproducción intensiva de las *relaciones serviles* como el trabajo doméstico a cambio de un plato de comida, especialmente en los niños, o el alojamiento temporal que siempre lleva el ingrediente del maltrato físico y moral.

El nivel de ingresos de la población es deficitario; según sus propios testimonios, muy por debajo de las condiciones anteriores en sus comunidades de origen, ya

que la mayoría de estas personas eran pequeños propietarios de tierra o tenían algún negocio propio. Se encontró que los ingresos familiares, en un 80% están por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE (\$332.000). La situación de trabajo, entonces, es muy preocupante; con el 60% de jefes del hogar sin un trabajo remunerado (más del doble del porcentaje entre los Pobres Residentes, según cifras de la RSS) y, una alta tasa de desempleo de mujeres cabeza de hogar.

- Las personas arriba de doce años de edad en Timayú muestran la tasa más baja de la encuesta de capacitación vocacional o técnica previa; al ser preguntados sobre su percepción acerca de la razón por la que no se obtiene trabajo remunerativo, las PDI en citaron la falta de capacitación como una de las variables más importante.
- Para dar solución a esta problemática es necesario la implementación de una microempresa de servicio varios aprovechando la mano de obra de los desplazados, esta microempresa podría formarse bajo la figura de empresa asociativa de trabajo.
- La empresa asociativa de trabajo cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, tiene como objetivo la producción y comercialización y distribución de bienes básicos de consumo familiar, esta empresa es integra por no menos de 3 socios. Según la ley 10 de 1991.

➡ **La política pública de atención a la población desplazada se caracteriza por:**

La existencia de leyes, normas, y decretos reglamentarios que dan fundamento legal, administrativo y económico a la atención. Estos son insumos esenciales pero insuficientes para generar una política pública. Las instituciones o los sectores

responsables de atender ciertas necesidades sociales (salud, educación, vivienda, protección por ejemplo) reciben esta normatividad pero ello no se traduce necesariamente en reorientación e integración de los servicios sociales y de los sectores del desarrollo con miras a hacer efectivos los derechos proclamados por la ley. En otros términos: la ley y las normas hacen parte esencial de una política pública pero no la constituyen.

➔ **Respuesta fragmentada:** No hay una instancia que integre en un proceso y en un territorio las diversas intervenciones. Por una parte se atiende salud, por otra educación, por otra generación de ingresos, y así sucesivamente con todas las necesidades. Lo que ocurre realmente es que la respuesta en un proceso, potencia los esfuerzos y la respuesta fragmentaria los anula.

Se ha conocido, para dar un ejemplo entre muchos posibles, el caso de una mujer cabeza de hogar, que recibió apoyo para generar ingresos pero no para cuidar de sus hijos o vincularlos a la escuela y terminó abandonando el empleo: *“la patrona me dijo que escogiera entre los hijos y el trabajo y yo escogí los hijos”*. Los investigadores son conscientes de que será imposible conseguir siempre una respuesta integrada, pero se debe transmitir la idea de que es más eficiente, contra lo que usualmente se piensa, invertir en acción social integrada que en acciones parciales.

La fragmentación de las respuestas se refleja también en una incapacidad de percibir su propia ineficiencia. En estas condiciones la dispersión de esfuerzos no se hace visible y no conduce, por lo tanto, a modificaciones en las políticas y acciones.

La respuesta es también fragmentaria, si se centra solamente en la dimensión instrumental de las cosas sin reconocer en la práctica la dimensión afectiva, social y ética de los vínculos: *“Nada para los desplazados sin los desplazados”*. Esto debe guiar las acciones de la política pública, para que la población desplazada participe

en procesos de construcción y reconstrucción de su identidad golpeada por la violencia y, por la destrucción de la vida de relación y de la vida productiva en sus comunidades de origen.

Hay un componente de estigmatización de la población desplazada que no es suficientemente destacado. Se ha observado dinámicas excluyentes por rechazo social de los niños en la escuela, de la población trabajadora en el trabajo y, de parte de los funcionarios con responsabilidad en las decisiones, que consideran que el desplazamiento es un fenómeno en cierto sentido “inducido” por leyes que generan derechos y estimulan la migración.

Hay iniciativas que se caracterizan por la difusión a la población desplazada de los derechos a que son acreedores, a partir de la promulgación de la ley y de sus desarrollos. Esta respuesta es útil en la medida en que persiste un desconocimiento de los derechos. Pero, una estrategia de difusión de derechos, que no vaya acompañada de propuestas que garanticen la satisfacción de las expectativas creadas por estos derechos constituye, a mediano y a largo plazo, una fuente de resentimiento y de malestar sicosocial. La difusión de los derechos debe ir más o menos al mismo ritmo de la construcción de respuestas normativas, presupuestales, organizativas y técnicas.

La equidad y la protección de los derechos vulnerados a la población desplazada se concreta, en parte, en acceso a servicios.

La falta de documentos de identidad (registro civil, cédula de ciudadanía) en una porción importante de la población desplazada, es un indicador grave de exclusión social. En algunos casos resulta del conflicto mismo y en otros resulta del abandono crónico en que vivían estas poblaciones que, se pone de presente, con ocasión del desplazamiento. La política pública debe facilitar mucha más la consecución de los

documentos de identidad, por lo que esto significa como construcción de ciudadanía y de lucha contra la exclusión y por sus implicaciones prácticas.

En cuanto al acceso a los servicios, cabe decir que es una expresión concreta del ejercicio de los derechos ciudadanos y de los derechos económicos, sociales y culturales. Acceder a la salud, a la educación, a la vivienda, a la protección social, al empleo y obtener los documentos de identidad es el modo de tutelar los derechos respectivos y esto puede y debe ser evaluado en términos de acceso, cobertura, oportunidad y adecuación cultural de los servicios sociales y jurídicos correspondientes.

En este sentido, se propone desarrollar la política local de atención a la población desplazada sobre dos criterios centrales:

1. Organizar todos los componentes de la atención alrededor de un territorio con unidad político administrativa.
2. **Atender poblaciones** (familias, vecindarios, barrios, comunas) **antes que problemas** (enfermos, desempleados, analfabetos, desnutridos, traumatizados, entre otros)

Las normas que circulan por las instituciones (sobre salud, educación, acceso a la vivienda, por ejemplo) proporcionan herramientas de trabajo y justifican la asignación de competencias y presupuestos, pero requieren, además, un referente territorial que haga operativa la ley y las normas.

La unidad territorial básica, en el caso del Distrito de Santa Marta, es la comuna y su centro político administrativo es Santa Marta. Las unidades territoriales básicas, pueden integrar las redes comunitarias con las instituciones locales (salud, educación, protección social, justicia, por ejemplo) en comités que se ocupan no tanto de los problemas fragmentados de una población (supervivencia, documentos,

vacunación, ingreso a la escuela, ...), sino del acompañamiento y la asistencia a una población con todas sus necesidades en un territorio determinado. No tienen que ser, comités dedicados “exclusivamente” a la atención al desplazamiento, sino comités que integran instituciones y comunidad y que incorporan a su reflexión y a su accionar, la problemática del desplazamiento.

➔ **Un enfoque Territorializado facilita:** 1. Acceso, cobertura, oportunidad y continuidad de las intervenciones. 2. Participación activa de la población beneficiada en el contexto vida y de la convivencia cotidiana. 3. Coordinación en la acción entre instituciones y organizaciones locales.

➔ **Los Componentes o Estrategias del Modelo:** 1. *Reorientación de los servicios locales.-* (salud, educación, protección social, justicia, personería). Comprende todas las actividades formativas, educativas, administrativas, organizativas, dirigidas a dar una respuesta más adecuada a las necesidades de la población desplazada. Se evalúa en términos de acceso, cobertura, oportunidad, flexibilidad de las respuestas y sostenibilidad.

2. *Fortalecimiento de las Redes Comunitarias.-* Comprende todas las actividades orientadas a detectar y fortalecer las redes migratorias, las redes sociales familiares y de vecindario que participan con la población desplazada en el apoyo sicosocial, el acogimiento directo, la asistencia de vivienda y alimentos por ejemplo.

3. *Desarrollo humano local.-* Comprende todos los esfuerzos, a escala local y también Distrital, dirigidos a promover el desarrollo humano sostenible de los territorios más marginales a los que confluye la población desplazada y donde residen las familias receptoras. (Políticas de desarrollo Distrital, Planes de Ordenamiento Territorial, políticas de desarrollo territorial de las JAL por ejemplo,

en relación con la vivienda, los espacios públicos, las zonas de socialización e intercambio, los servicios públicos y la salud pública)

4. Sistema de información.- Comprende todas las actividades orientadas a diseñar y poner en marcha un sistema de información que permita caracterizar la población desplazada y receptora, hacer evaluación y seguimiento comunitario de las familias atendidas, y evaluar la eficacia de las intervenciones.

5. Sostenibilidad.- Dichos aspectos se refieren a: **a)** Institucionalización de procesos exitosos. **b).** Participación organizada de la comunidad desplazada y receptora en procesos organizativos populares. **c)** Formación de recursos humanos y producción de conocimiento. **e)** Creación de medios productivos, como las microempresas (que podrían formarse bajo la figura de Empresas Asociativas de Trabajo).

8. BIBLIOGRAFIA

CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento 8 de agosto de 2000, Codhes Informa (de NRC Global PDI Database).

COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos Mr. Francis M. Deng, presentado de acuerdo con la Resolución de la Comisión 1999/47, Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia, E/CN.4/2000/83/Add.1

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Desplazados por la Violencia en Colombia: Investigación sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 10 de noviembre de 1999, Documento CONPES 3057 – Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.

_____PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Plan de Desarrollo Nacional 1998-2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. “Encuesta Nacional de Calidad de Vida” 1997

IACHR (Inter-American Commission on Human Rights) 1999, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (Third Report on the Situation of Human Rights in Colombia).

INCONTEC, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación. Santafé de Bogotá, última actualización 2002..

INTERNET: [http:// www.dane.gov.co/Informacion_Estadística](http://www.dane.gov.co/Informacion_Estadística) , accedido el 7 de abril de 2001

JOHNSON, Tim. “Colombia’s Child Soldiers” Miami Herald, 23 de enero de 2000. Internet: <http://www.herald.com/content/archive/specialreport/docs/058718>, accedido el 4 de abril de 2001

MENDEZ E. Carlos. Metodología, Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Segunda Edición. Santafé de Bogotá 2000: Mc Graw Hill.

MINISTERIO DE SALUD Y ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LA SALUD/Organización Panamericana para la Salud. “Situación de Colombia: Indicadores Básicos 2000.”

RUBIANO, Norma y GRANADOS Eduardo, “Migraciones internas y violencia en Colombia: el precio de los equilibrios regionales,” en Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales editado por Fernando Cubides y Camilo Domínguez. Universidad Nacional de Colombia, 1999.

UNITED NATIONS. Program for Development (UNDP). “Informes de Desarrollo Humano 11 Años: Mundiales y para Colombia,” Bogotá, 2001. [CD Rom]

OLIVOS LOMBANA, Andrés (ed). Colombia a su Alcance. Planeta Colombia Editorial, 1999.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Red Nacional de Información de Población Desplazada: Avances, Componentes, Metodologías y Cifras. Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República, Bogotá, 2001.

_____ Atención a la Población Desplazada por el Conflicto Armado.

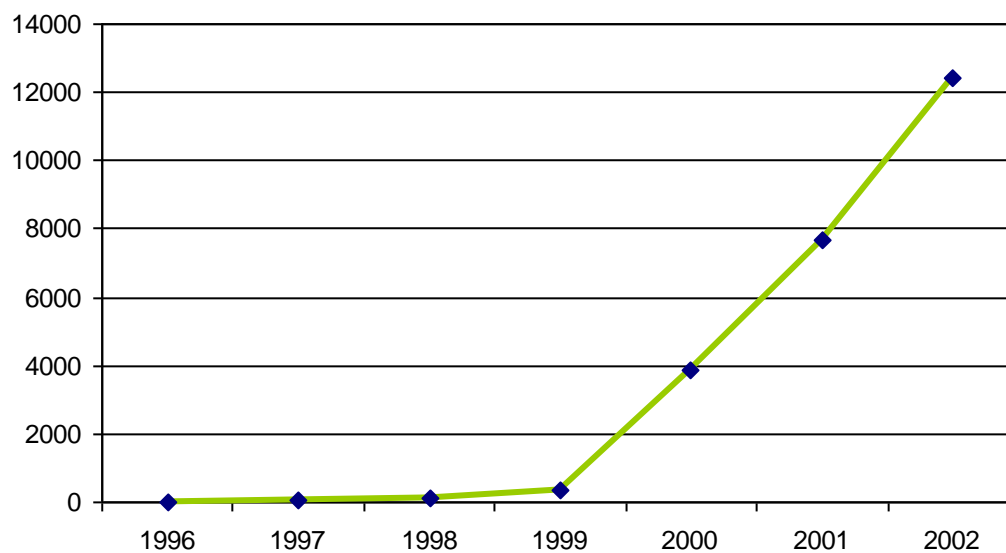
UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (US DOS) 26 de febrero de 1999, Colombia Country Report on Human Rights Practices for 1998 (de Global PDI Database)

ANEXOS

(FOTOGRAFÍAS, GRÁFICAS, INSTRUMENTOS)

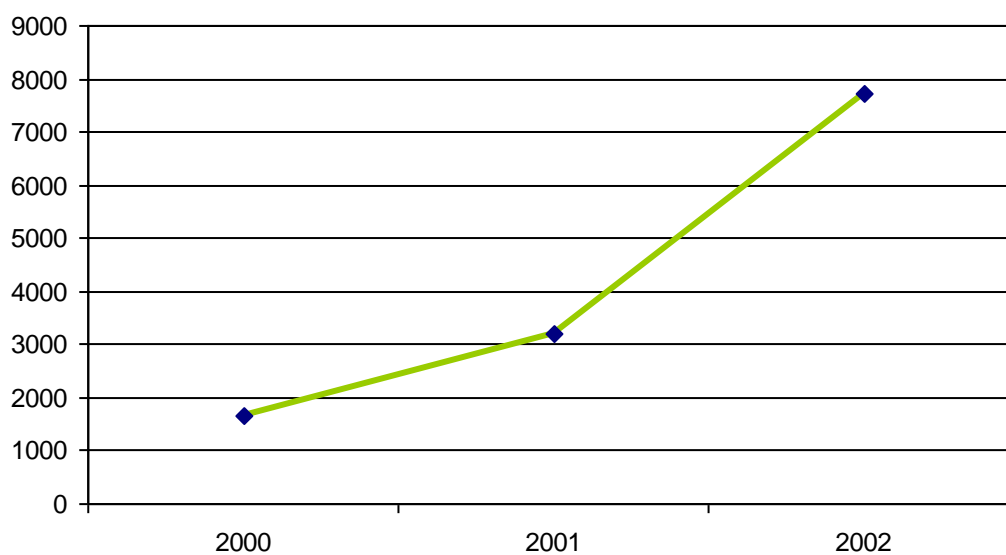
**TASA DE CRECIMIENTO DE POBLACIÓN TOTAL DESPLAZADA EN EL
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA DE SEPTIEMBRE DE 1995 A
SEPTIEMBRE DE 2002**

(Fuente RSS)



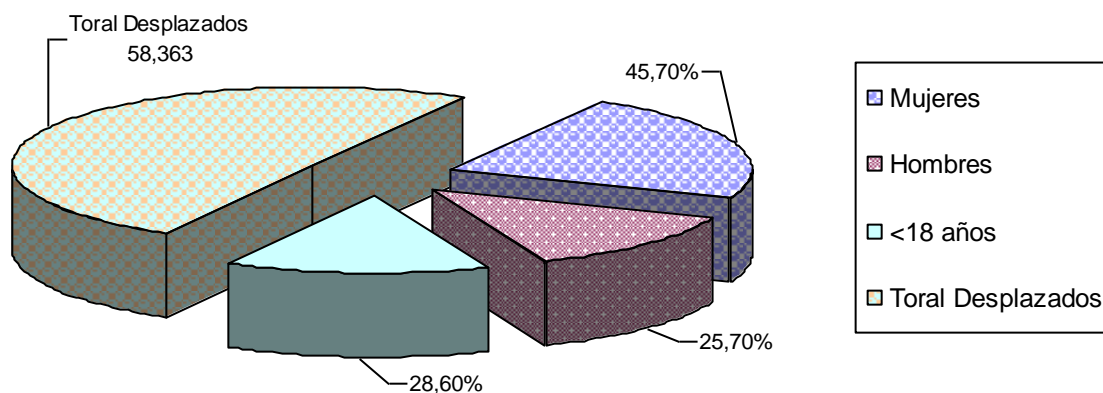
**CONSOLIDADO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARTA
HOGARES INCLUIDOS EN EL SISTEMA UNICO DE REGISTRO**

(Fuente RSS)



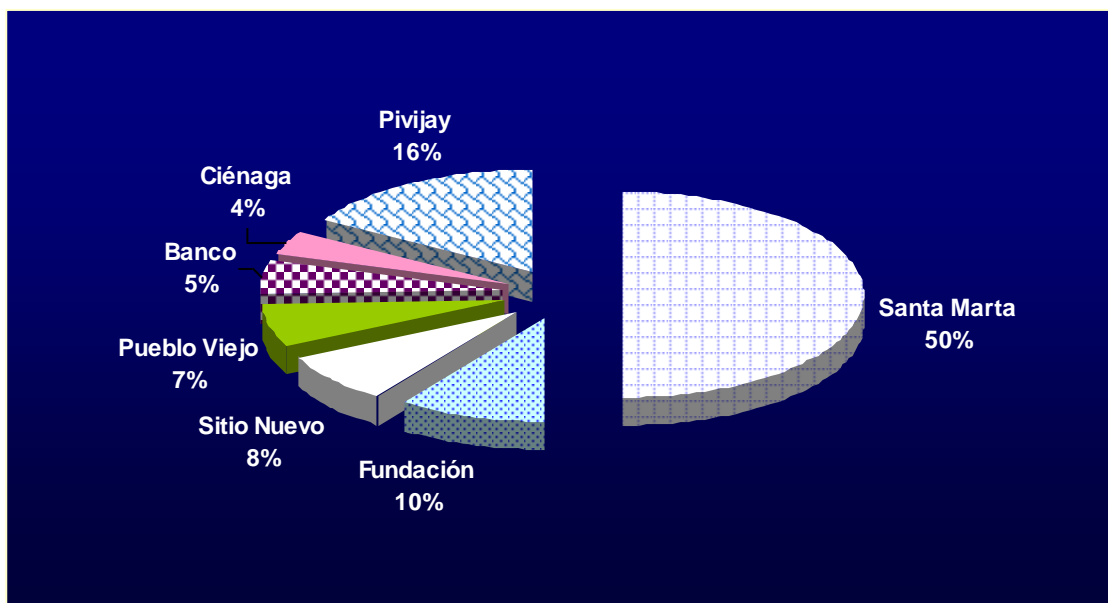
PRINCIPALES GRUPOS POBLACIONALES AFECTADOS POR EL DESPLAZAMIENTO

(Fuente RSS)



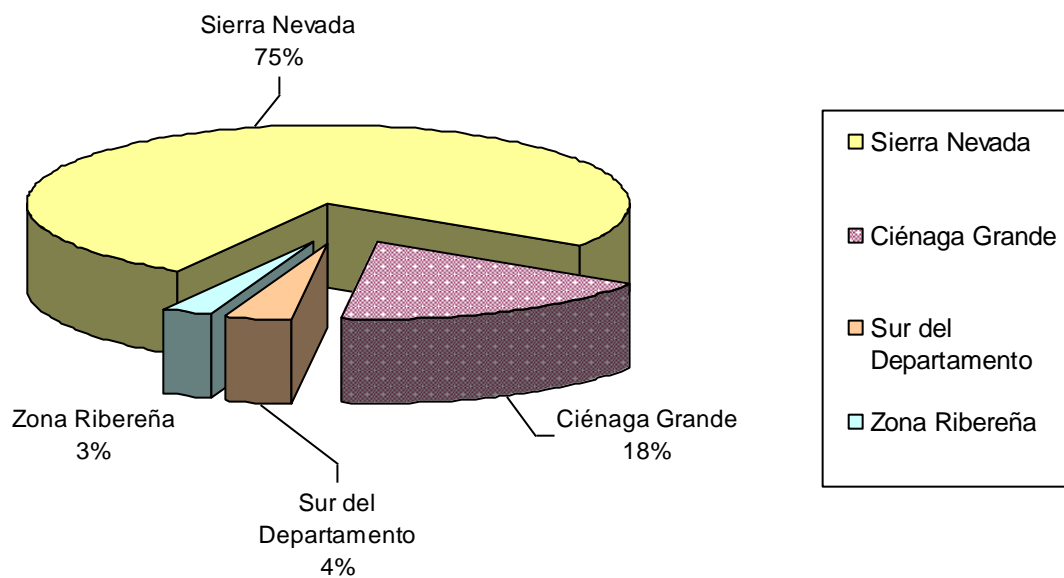
EVOLUCION DE LOS MUNICIPIOS MAS AFECTADOS POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

(Fuente RSS)



PRINCIPALES SUBREGIONES AFECTADAS POR EL DESPLAZAMIENTO

(Fuente RSS)



REFERENTES DEL DESPLAZAMIENTO

Se estima que el número de personas en condiciones de desplazamiento oscila entre veinte y veinticinco millones de personas a nivel mundial, excediendo el número de Refugiados. En respuesta a la creciente preocupación por parte de la comunidad internacional y una percepción de falta de claridad en la definición, cuantificación, esferas de responsabilidad, mecanismos de prevención y asistencia, Francis Deng, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Desplazamiento Interno, describió los conceptos básicos en un documento titulado, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. Tal y como se define en dicho documento, en el presente reporte las personas o grupos de desplazados se definen como aquellos quienes:

...se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.¹⁰

El actual conflicto civil de Colombia se encuentra discutiblemente enraizado en conflictos de tierra después de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente conflicto entre Liberales y Conservadores, conocido como La Violencia, el cual resultó en el desplazamiento forzado de alrededor de dos millones de colombianos. La continuidad cronológica, sin embargo, puede ser engañosa – los actores, campos

¹⁰ Available: www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp_spa.htm)

de batalla y cuestiones han sufrido transformaciones dramáticas en la segunda mitad del último siglo.

Al igual que ocurrió en gran parte de América Latina, la actividad guerrillera floreció en la década de 1960, seguida por estrategias contrainsurgentes patrocinadas por el estado.¹¹ Muchos de los primeros grupos guerrilleros ya no existen, habiéndose disuelto o, en el caso del M-19 y otros diez, habiendo negociado un acuerdo con el Gobierno de Colombia.

En la década de 1970, el país fue testigo del surgimiento de grupos de autodefensa, principalmente para proteger los intereses en minería, ganado y agricultura. Un informe reciente del Ministerio de la Defensa indica que el número de miembros de la organización sombrilla AUC ha crecido de 850 en 1992 a más de 8,000 en la actualidad.

Se considera que el conflicto comenzó a crecer a partir de 1985, con un significativo aumento en la incidencia de conflictos desde 1999, igualado por un crecimiento constante del impacto en la población civil colombiana.

La actual administración anunció que el proceso de paz sería una prioridad y en 1998 el Presidente Pastrana dio inicio a los diálogos de paz con el grupo guerrillero más fuertes, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

De hecho, los últimos dos años del siglo pasado estuvieron marcados por un aumento en las actividades de combate, así como en la violencia dirigida a civiles. El Comité Colombiano de Juristas (CCJ) reportó que 6,607 personas fueron asesinadas por razones sociopolíticas entre octubre y septiembre del 2000, casi 50% más que durante los doce meses anteriores. Algunos analistas contemporáneos

¹¹ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1998) Para 12

explican esta paradoja aduciendo que el prospecto de una paz negociada ha servido de un modo perverso para motivar a los grupos paramilitares y guerrilleros a convertir la violencia en una forma de lograr reconocimiento y regatear poder.¹²

Al igual que muchos conflictos civiles alrededor del mundo, la población pobre y civil de Colombia sufre el impacto de la violencia relacionada con el conflicto. A la par de una economía que se deteriora rápidamente, un terror constante, violaciones continuadas de derechos personales y leyes humanitarias internacionales, el desplazamiento forzado de cientos de miles de colombianos surge tanto como una consecuencia como un resultado deliberado del conflicto.

La cuantificación del fenómeno de las PDI en Colombia y los obstáculos aún no superados para alcanzar un consenso en cuanto a sus cifras totales ha sido causa de un debate muy discutido y documentado el cual no será explorado en detalle en este documento. Vale la pena mencionar, sin embargo, las razones mencionadas por Francis Deng en sus informes sobre visitas de campo a Colombia en 1994 y 1999. Los informes señalan que muchas personas en situación de desplazamiento no desean ser identificadas como tales y que, para evitar la persecución y la estigmatización, “muchos desplazados buscan la seguridad de la anonimidad, intentando mezclarse entre la comunidad de pobres.”¹³ Otro desafío al consenso en cuanto al número de PDI se relaciona con la falta de un acuerdo conceptual en la definición de lo que es un desplazado interno. En comparación a la definición citada anteriormente, la definición oficial del Gobierno de Colombia (GdeC) es más limitada en su alcance; la misma está descrita en la Ley 387, como se indica a continuación:

¹² DIAL (1999) Pág.4

¹³ Deng (2000) Pág.2

... a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Las razones que conducen al desplazamiento son: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.¹⁴

En segundo lugar, no hay un “punto límite” en que los desplazados internos dejan de serlo. En el informe de febrero del 2001, Francis Deng recomienda que “en ausencia de guías claras sobre cuando termina el desplazamiento, existe la necesidad de adoptar un enfoque casuístico, tomando en cuenta factores de situación que determinan la posibilidad de retornar al hogar o de adoptar el reasentamiento como una solución duradera.”¹⁵

A pesar de que el segundo informe de Deng reconoce el progreso alcanzado por la Red de Solidaridad Social, la Conferencia Episcopal y CODHES, en la construcción de sistemas metodológicamente válidas para recolectar y analizar datos, el hecho de que cada fuente aplique distintos criterios y períodos de tiempo hace que la comparación y síntesis entre éstos sean difíciles e incompletas.

En última instancia y sin importar la existencia de cifras precisas la incidencia del desplazamiento forzado en Colombia es una prioridad nacional y la situación resultante es una de las más serias a nivel mundial.

4.1.1. Responsabilidad del Estado: La expansión territorial del fenómeno y el incremento de los éxodos en masa, con fuertes presiones sociales, especialmente en los municipios receptores, la acciones reivindicativas de derechos de las

¹⁴Available: www.presidencia.gov.co/red/desplaza/conpesdiag.htm

comunidades desplazadas organizadas, la presión de las organizaciones locales y de los organismos internacionales, entre otros factores relevantes, han obligado al Estado Colombiano y en particular al actual Gobierno a aumentar y calificar los niveles de intervención sobre el fenómeno, implicando cada vez más a diversas instituciones estatales.

En este sentido los Principios Rectores y sus recomendaciones han servido de motivación para orientar en la práctica la intervención, la definición de las políticas públicas e incluso la acción de la justicia para hacer efectivo el marco normativo de protección fijado por el Estado. [Los principios rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humano, la Corte Constitucional considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención de las personas desplazadas por parte del Estado”] (Corte Constitucional, sentencia SU 1150/2000).

La idea de avanzar hacia una política de Estado que dé respuesta integral – y no coyuntural- a los agudos problemas no ha tenido desarrollos eficaces durante los últimos años a pesar de la mayor conciencia de que existe en distintas esferas estatales, gubernamentales y sociales acerca del devastador impacto del desplazamiento en el desarrollo de nuestro país.

A tono con los Principios Rectores [Los Art. 3º., 6º, 5º., 28 de los Principios Rectores contienen expresas referencias a la específica responsabilidad de los Estados frente al desplazamiento forzado.], la ley 387 reconoce de manera explícita

en su artículo 3°. La responsabilidad del Estado en la prevención, atención protección y consolidación socioeconómica de los desplazados. Sin embargo, la ambigua distribución de competencias y funciones hecha en la Ley ha servido para que tal responsabilidad se disperse y diluya en entidades que no tienen capacidad de respuesta real o en funcionarios de menor rango al interior de cada una de las instituciones que integran el Sistema de Atención, bloqueando las posibilidades de solución real para los afectados.

La creciente brecha entre el aumento del desplazamiento y la lenta respuesta brindada por el Estado ha obligado a la intervención de la Corte Constitucional para evitar el desconocimiento de los derechos fundamentales de los desplazados. El desfase entre la cantidad de personas desplazadas y las personas atendidas y la minimización de la atención brindada a los desplazados, fue convirtiendo el problema en una bomba de tiempo de carácter social y humanitario. La gravedad de tal fenómeno, en términos de fractura del Estado Social de Derecho, es de tal magnitud, que condujo a la Corte Constitucional a pronunciarse sobre el tema para llenar los vacíos de la política gubernamental y pautar el comportamiento del gobierno, en la perspectiva de atender los retos que la crisis social y humanitaria, generada por el desplazamiento, impone y de esta forma garantizar la vigencia de los derechos fundamentales entre las víctimas.

La Corte Constitucional [sentencia SU 1150/2000] se ha visto obligada a precisar que es a la Rama Ejecutiva del Poder Público y en especial al Presidente de la República a quien le corresponde determinar los mecanismos prácticos para la atención de los desplazados y asumir las responsabilidades para enfrentar y superar la dramática situación.

La precisión que hace la Corte Constitucional junto con la orden que imparte para que el Presidente determine las obligaciones y responsabilidades de las distintas

instituciones públicas para con las personas desplazadas, constituye un paso en firme en la concreción de las urgencias de coordinación interinstitucional, de la disposición de recursos y de los esfuerzos de la cooperación nacional e internacional a favor de las víctimas [Veas el tercer informe de CIDH sobre la situación de DDHH en Colombia y el informe de seguimiento a sus recomendaciones.]:

“(…) Pues bien, el fenómeno del desplazamiento forzado ha generado una situación de emergencia social de tal magnitud que se hace necesario que este tema sea asumido directamente por la más alta instancia del país, el Presidente de la República, quien simboliza “la unidad Nacional” y “está obligado a garantizar los derechos y libertados de todos los ciudadanos (CP Art.188) y es al mismo tiempo jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa (CP Art. 189).” (….) El Presidente de la República es el órgano constitucional indicado para superar la situación de estancamiento en que se halla la tensión de la población desplazada (….)” [Sentencia SU 1150/2000]

Ha sido entonces el poder judicial, a través de las decisiones de la Corte Constitucional el que se ha encargado de llamar la atención del Estado y del actual gobierno acerca de la responsabilidad que le compete en la atención del desplazamiento forzado. En cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público y del propio Presidente de la República se fijó la principal responsabilidad, en el marco de la Ley, para determinar los mecanismos prácticos para adelantar la adecuada atención de las víctimas.