

# ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA ATENCIÓN DE LAS COMUNIDADES DESPLAZADAS EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS (2005-2013): ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN<sup>1</sup>

Daniel E. Florez Muñoz - Abogado, Universidad de Cartagena. Candidato a Magister en Global Rule of Law and Constitutional Democracy por la Universidad de Genova (Italia). Candidato a Magister en Psicoanálisis por la Universidad de León (España). Actualmente es Coordinador del Grupo de Investigación "Derecho en Contexto" reconocido por COLCIENCIAS y Docente Investigador del Programa de Derecho, de la Fundación Universitaria Colombo Internacional UNICOLOMBO.

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objetivo presentar una agenda de investigación al interior de los estudios de desplazamiento forzado en Cartagena de Indias, precisando aspectos asociados con la pertinencia, la justificación de la misma y presupuestos conceptuales a partir de los cuales es posible un abordaje analíticamente consistente del fenómeno del desplazamiento, atendiendo a las dinámicas propias de cada contexto de recepción de la población desplazada y especialmente identificando el momento diseñado desde la política pública nacional en el cual el tratamiento jurídico de la población puede brindar datos que posibilitarían una evaluación más idónea de los índices de cumplimiento de la misma.

**Palabras Claves:** Desplazamiento Forzado, Sistema de Atención para la Población Desplazada, Inclusión Social, Ciudadanía.

## INTRODUCCIÓN

Cartagena de Indias es en la actualidad una de los principales focos de recepción de población desplazada a nivel nacional (Daniels, Jiménez y Román, 2010), situación que supone un enorme desafío para su organización social, desarrollo productivo (Vidal, 2007) y consolidación de una cultura política afianzada en valores democráticos (Arango, 2008, 2004). El desplazamiento forzado, en ese orden de ideas, constituye un problema de enorme importancia para la administración local, sin embargo, las políticas destinadas a su superación provienen principalmente de organismos institucionalmente ubicados en una instancia nacional que al suponer una homogeneidad al interior de las condiciones que rigen la

sistemática afectación de derechos de la población desplazada, ignoran el contexto histórico-cultural particular al interior del cual la comunidad desplazada se asienta. Por lo tanto, se requiere pensar el desplazamiento forzado como un problema nacional localizado, donde se permitan trazar unas líneas de acción sólidas promovidas por la administración nacional, y se garantice una plena autonomía territorial que posibilite la efectiva y particular atención al problema al interior del contexto concreto. En ese orden de ideas, la academia local y los sectores políticos, sociales y económicos deben asumir la necesidad de pensar el problema del desplazamiento desde un plano mucho más estricto, que permita la construcción de políticas públicas con un mayor grado de pertinencia y viabilidad.

<sup>1</sup>El presente escrito corresponde a una presentación de la investigación que lleva el mismo título, y que se encuentra siendo adelantada por el autor en Calidad de Investigación Principal desde el Grupo de Investigación Derecho en Contexto de UNICOLOMBO. La investigación se está financiando con recursos propios y tiene como fecha de finalización el mes de Junio del año 2014.

## DESARROLLO

Podemos afirmar que el diseño institucional destinado a asegurar la eficiencia y eficacia de las acciones de los actores públicos comprometidos es una condición necesaria para superar el “estado de cosas inconstitucional”, que, a juicio de la Corte Constitucional (Sentencia T-025 de 2004), afecta a ese grupo poblacional, que es víctima del conflicto y frente al cual los déficit de capacidades institucionales, entre otros factores, han impedido que, a pesar de las órdenes impartidas por la Corte y los esfuerzos gubernamentales, se haya logrado garantizar un goce efectivo de sus derechos, en ese sentido, conviene recordar -siguiendo a Riveros (2010)- que conforme con a reglas constitucionales y legales que distribuyen competencias entre la nación y las entidades territoriales, una de las mayores dificultades se ha presentado en la definición de las obligaciones de éstas frente a la población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional, así como la identificación de mecanismos efectivos de coordinación entre las entidades territoriales y la nación. La situación se enmarca dentro de un sistema político caracterizado por el pluralismo institucional (Sentencia T-527 de 1992) y un esquema de organización territorial catalogado como un Estado unitario complejo (263-264).

El punto de partida de esta agenda de investigación sería evaluar las políticas públicas que, desde el plano nacional y local, se han implementado para tratar el

desplazamiento forzado en la ciudad de Cartagena de Indias, concentrándonos en el denominado Sistema de Atención, en virtud que es en esta “ruta” donde se muestra de forma más palpable las garantías reconocidas y los límites de los procesos de inserción social de los que son objetos estas poblaciones en relación con la comunidad donde arriban, que en últimas les permite –según el caso- transitar de la condición de “desplazado” a la de “ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos”.

La delimitación espacial de la investigación que adoptaremos, como se desprende de lo hasta aquí expuesto, corresponde al Distrito de Cartagena de Indias. La delimitación temporal con base en la cual recabaremos la información, será la definida por los años 2005-2013, tratando de enmarcar los procesos de cambios y transformaciones padecidos por la política pública de desplazamiento forzado en Colombia a partir de las principales sentencias y autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional durante este tiempo. Al respecto, utilizaremos como técnica de investigación la realización de encuestas a los principales asentamientos nucleados en Cartagena, grupos focales con personas en situación de desplazamiento en territorio estudiado, y el diario de campo destinado al seguimiento de 10 casos para verificar, de forma detallada, el acceso a los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

Se utilizará el sistema de información bibliográfica con espacio para la categoría de



análisis producidas en los estudios, informes de investigación concernientes al tema, documentos legales y jurídicos que estructuran la política pública desde convenios internacionales, las actas y acuerdos del Concejo de Cartagena, las actas e informes de Acción Social en Cartagena y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Tribunal de Bolívar durante el período de tiempo planteado. Asumiremos de igual forma, un enfoque metodológico cualitativo a partir de la implementación de un tipo de investigación evaluativa de Política Pública desde una perspectiva pluralista, la cual, según comenta el profesor André Noë Roth Deubel (2009), busca favorecer la introducción de otros criterios, en general más cualitativos, y metodologías y dispositivos de trabajo más participativos.

Con esto, se pretende favorecer un aprendizaje colectivo de los problemas e introducir mayor flexibilidad en la frecuente rigidez normativa de los modelos de los expertos. “Estas prácticas deberían facilitar consensos negociados más auténticos y legítimos. Se trata de una verdadera pedagogía de la actividad política, de la democracia, que apunta a la construcción de lenguajes comunes entre políticos, expertos y ciudadanos” (Roth, 2009, pág. 161).

Los objetivos de la agenda propuesta, podrían inscribirse en la necesidad de: (a) Obtener información sobre la finalidad y la implementación de las políticas públicas en Cartagena de Indias, relacionadas con la recepción de personas en situación de

desplazamiento. (b) Obtener información sobre las funciones y responsabilidades de los entes encargados en cada uno de los derechos (salud, educación, vivienda y proyectos productivos). (c) Establecer mecanismos que permitan una plena integración de la población desplazada a la comunidad cartagenera a partir de la vinculación con distintos niveles del sector productivo de la ciudad.

Una investigación de esta naturaleza temática y metodológica constituye una novedad al interior de los desarrollos investigativos del problema del desplazamiento forzado en la región. Los principales desarrollos doctrinales han girado en torno a la cuantificación de la población desplazada, así como de los particulares estudios de actores políticos, de género o de infancia; destinados a analizar estos roles al interior de la teorización del conflicto y las medidas asumidas con o por estos subgrupos en concreto.

En la actualidad, y limitando el análisis del fenómeno a la región caribe, los principales trabajos desarrollados desde esta óptica han sido adelantados al interior de los Grupos de Investigación “Observatorio del Desplazamiento Forzado” (D Colciencias) y “Derecho, Política y Economía” (D

<sup>2</sup>Los principales trabajos desarrollados desde esta óptica han sido adelantados al interior de los Grupos de Investigación “Observatorio del Desplazamiento Forzado” (D Colciencias) y “Derecho, Política y Economía” (D Colciencias), ambos adscritos a la Universidad de Cartagena. El primero es liderado por la profesora Rosa Jimenez, abordando la temática principalmente desde el estatuto epistemológico del Trabajo Social, entre sus principales producciones podemos mencionar: (Daniels, Jimenez y Roman, 2010); (Sayas y Jimenez, 2010) y (Munera y Daniels, 2011). El segundo Grupo de Investigación liderado por el profesor Oscar Ariza, fortalece principalmente la perspectiva jurídica orientada desde el Derecho Internacional y la gestión del Consultorio Jurídico, entre sus principales producciones encontramos: (Abdala, 2009) y (Quintero, 2009).

Colciencias), ambos adscritos a la Universidad de Cartagena. El primero es liderado por la profesora Rosa Jimenez, abordando la temática principalmente desde el estatuto epistemológico del Trabajo Social. El segundo Grupo de Investigación liderado por el profesor Oscar Ariza, fortalece principalmente la perspectiva jurídica orientada desde el Derecho Internacional y la gestión del Consultorio Jurídico.

En cuanto a evaluación de política pública, igualmente son muy reducidos los análisis concentrados en el Distrito de Cartagena de Indias, la enorme mayoría han sido adelantados desde el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Cartagena a cargo del profesor Julio Amezcua, de los cuales un considerable número de ellos toma como radio de estudio el departamento de Bolívar y la Región Caribe, pasando por alto particularidades que necesariamente deben ser teorizadas para una correcta elaboración de medidas políticas destinadas a la superación de un estado de cosas entendido como inaceptable.

Ninguna de las investigaciones realizadas hasta el momento han aplicado los presupuestos metodológicos de la “evaluación pluralista de política pública” la cual, como se sostuvo en párrafos anteriores, garantiza de forma idónea un proceso pedagógico de diálogo institucional horizontal y de construcción de una plena ciudadanía democrática.

La presente investigación constituye

una reflexión dirigida a la implementación de condiciones que posibiliten un ejercicio pleno de la ciudadanía, alimentando valores democráticos que garanticen un Ethos político, destinado a la cualificación de la cultura política local y la inserción de sectores vulnerables de la población en un espectro de mayor visibilidad económica, política y social.

El cronograma de actividades, con base en el cual se desarrollaría la investigación, obedece a tres momentos. En un primer momento (2 meses) abordaremos la literatura y documentos jurídicos pertinentes para identificar el marco normativo de la realidad a estudiar. En un segundo momento (6 meses), someteremos las herramientas conceptuales a un análisis de eficacia a partir del trabajo de campo con las herramientas de recolección de datos previstas. Y, finalmente (4 meses), abordaremos las principales conclusiones y recomendaciones que surgieron a partir de las formas en las que la población desplazada en Cartagena experimenta el sistema general de atención. En consecuencia, la investigación tendrá una duración total de 12 meses, en los cuales tendremos que recolectar los elementos normativos, los datos empíricos, y exponer suficientemente las conclusiones.

## **A MODO DE CIERRE**

Una investigación de esta naturaleza permite una mayor conciencia del problema del desplazamiento forzado en el Distrito de Cartagena de Indias, que posibilite, por una parte, el reconocimiento de las garantías



constitucionalmente previstas para los colombianos, a la población desplazada, garantías orientadas a permitir un nivel de vida óptimo que posibilite la subsistencia y la acumulación de riqueza; y por otra parte, la incorporación de la mano de obra y unidades productivas propias de estos grupos poblacionales a los distintos niveles de la economía local, para que de esta forma se genere un crecimiento productivo correlativo entre la población desplazada y la comunidad que lo recibe.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdala, K. (2009). *Derecho a la Vivienda de la Población desplazada por la Violencia en Cartagena de Indias Colombia*. Trabajo de Grado para optar al título de Abogada. Facultad de Derecho, Universidad de Cartagena.
- Arango, R. (2004). *Derechos, Constitucionalismo y Democracia*. Serie Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Derechos humanos como límite a la democracia. Análisis de la Ley de Justicia y Paz*. Grupo Editorial Norma: Bogotá
- Daniels, A.; Jimenez, J. y Román, R. (2010). *“La Población Desplazada en Cartagena de Indias: Alcances y Limitaciones de la Política Pública”*.
- Revista Palobra, vol, 11 fasc: 1 pp. 40 –56.
- Munera, A. y Daniels, A. (2011). *Los Montes de Maria: Región, Conflicto Armado y Desarrollo Productivo*. Universidad de Cartagena: Cartagena.
- Quintero, J. (2009) *“Impacto del Consultorio Jurídico y Desplazamiento. El Uso Alternativo del Derecho. Modelo para Atención desplazada”*. Revista de Derecho, vol. 31, fasc. 1, pp. 172-195
- Riveros, H. (2010). *“¿Cómo coordinar las políticas nacionales con los departamentos y municipios?”*. En: Rodríguez, C. (Coord.) *Más allá del Desplazamiento Forzado. Políticas, Derecho y Superación del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Rodríguez, C. (2010). (Coord.) *Más allá del Desplazamiento Forzado. Políticas, Derecho y Superación del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Roth, A. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora: Bogotá.
- Sayas, R. y Jimenez, J. (2010). *Organizaciones Sociales y Desplazamiento Forzado. Caso de las Organizaciones y Agrupaciones en la*

*ciudad de Cartagena*. Universidad de Cartagena: Cartagena.

Vidal, R. (2007). Derecho Global y Desplazamiento Forzado: *Creación, Uso y Desaparición del Desplazamiento Forzado por la Violencia del derecho Contemporáneo*. Universidad Pontificia Javeriana: Bogotá.

