

# *Política pública con enfoque en derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme*



*María Teresa Palacios Sanabria\**

Recibido: 5 de octubre de 2006

Aprobado: 8 de noviembre de 2006

## **RESUMEN**

La formulación de política pública en materia de derechos humanos es una necesidad urgente en las agendas políticas del mundo pero sobre todo en los países de América Latina. En nuestro país más concretamente, la crítica situación humanitaria padecida en muchas circunstancias de la vida nacional plantea la necesidad de construir esquemas y planes de acción con un fuerte componente en derechos humanos que mitiguen, pongan remedio a la preocupante situación y creen espacios para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales vienen siendo conculcados a la población que padece el flagelo del desplazamiento forzado.

El presente escrito tiene por objeto examinar de una manera muy breve el estado de la política pública de atención a la población desplazada en Colombia en sus diferentes niveles (nacional, distrital y local), rescatando el caso de la localidad de Usme como eje central, toda vez que en ella existe un interesante planteamiento



\* Joven investigadora de planta, Grupo en Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Especialista en Derechos Humanos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Candidata a Doctora de la Universidad de Sevilla (España). Correo electrónico: mpalacio@urosario.edu.co.

por parte de la comunidad para contribuir en alguna medida a la solución de la problemática.

**Palabras clave:** Derechos económicos, sociales y culturales; derechos humanos; políticas públicas; desplazamiento forzado.

## ABSTRACT

It is well recognized that human rights do not receive, everywhere, the appropriate level of respect. For that reason the authors consider that the development of a serious policy regarding human rights is urgent, particularly for Latin American countries. In our country –Colombia– the situation related to the violation of the human rights is considered critical. It is therefore absolutely necessary that plans and actions against those violations be implemented and a policy created to protect and promote economic, social and cultural rights particularly among the population suffering the scourge of forced displacement.

The object of this article is to briefly examine local and national policies regarding the protection of the human rights of the displaced population in Colombia. At the same time, the article includes the study of a specific case in an area of the capital city of Colombia, Bogota, named Usme.

**Key words:** human rights; public policies; forced displacement.

## INTRODUCCIÓN

La violencia vivida en los últimos 40 años en el territorio colombiano ha originado y acrecentado el problema del desplazamiento forzado, permeando todos los departamentos que hacen parte de nuestro país. La ciudad de Bogotá, por su parte, ha sido catalogada como la principal receptora<sup>1</sup> de aquellos que huyen del conflicto en busca de la protección de sus vidas y de su integridad. Es precisamente en las grandes ciudades en las que se presentan los asentamientos de estas víctimas de la violencia, quienes deben ingresar a un esquema de vida y a un sistema económico que no les es propio y que por el contrario les genera la agudización de sus problemas, dado que se enfrentan a la exclusión y la estigmatización en los lugares a los que arriban.

Las respuestas que de parte del Estado requiere una situación tan dramática y desgarradora como lo es el desplazamiento exigen la construcción de políticas públicas con un fuerte componente en



<sup>1</sup> Documento presentado por la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Bogotá, “La acción complementaria del Distrito frente al desplazamiento forzado”, septiembre 2005, p. 1.

derechos humanos que permita el goce de sus derechos, pues hasta el momento la estructuración de las mismas bajo otros enfoques ha resultado insuficiente y no logra satisfacer las necesidades de las víctimas de este flagelo ni de la comunidad en general, sobre todo en el tema de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es así como se requiere alcanzar la armonía en el diseño e implementación de estas, de modo que sea posible identificar unidad que, desde lo nacional, se refleje en lo distrital y también en lo local y no se susciten por tanto inconsistencias graves que resten valor a los avances alcanzados.

A lo largo de la literatura hasta el momento existente en materia de desplazamiento se ha dado gran relevancia a las recomendaciones internacionales y a las políticas adoptadas por los gobiernos centrales para hacerle frente a este fenómeno, sin embargo es importante dar un vistazo al trabajo que se viene realizando a nivel distrital, más concretamente en la capital de la República y su impacto en las localidades que la componen, toda vez que en estos pequeños territorios es específicamente en donde se concentran las soluciones reales y se materializa la acción del Estado en beneficio de la sociedad.

## **1. BREVE REFERENCIA DE POR QUÉ DISEÑAR UNA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

### **1.1. Aspectos generales de una política pública**

El estudio de las políticas públicas a nivel mundial se considera como una disciplina reciente que se atribuye al crecimiento del intervencionismo del Estado en muchos de los aspectos de la vida social, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup> A partir de los años 70, los profesionales de diversas disciplinas como la sociología, la politología, la economía y el derecho se comenzaron a interesar por el estudio de lo que hasta el momento se conocía como la acción pública, movimiento que se originó más concretamente



<sup>2</sup> Anteriormente se hacían estudios sobre las actuaciones y la gestión de los gobiernos, sin embargo, estos se agotaban en el análisis de las condiciones de seguridad de los Estados, la expansión, las colonizaciones y la gestión misma del imperio. Es así como el enfoque social se integra al concepto de política pública con el nacimiento del "Welfare State" o Estado de bienestar.

en los Estados Unidos y se expandió con posterioridad a países como Gran Bretaña, Alemania, Francia y el resto de Europa, para luego llegar a Latinoamérica hacia los años 90, adquiriendo así una vigencia planetaria.<sup>3</sup>

El ejercicio de conceptualizar sobre lo que significa una política pública ha resultado una labor compleja para los estudiosos del tema. La dificultad obedece a una limitación semántica existente en el idioma castellano, dado que no es factible realizar una diferenciación entre los términos que en el idioma inglés se conocen como “*polity*”, entendida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, “*politics*”, como la actividad de organización y lucha por controlar el poder, y “*policy*” como la designación de propósitos y programas de las autoridades públicas;<sup>4</sup> términos que en nuestra lengua son identificados con el vocablo “política”.

No obstante lo anterior los doctrinantes que han estudiado, traducido y traído a nuestro medio el concepto de lo que debemos entender por una política pública han determinado que aquella es el “*conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*”.<sup>5</sup>

De otro lado, el profesor Pierre Muller ha definido a la política pública como: “*Un proceso ordenado en el que una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial*”.<sup>6</sup>

Para el profesor Muller, la política pública es la respuesta a una necesidad social, siendo precisamente este presupuesto su razón de ser. Los constantes cambios que se dan en el desarrollo de una sociedad retan al Estado a cambiar esquemas y plantear estrategias que brinden respuestas a los problemas que se presentan; es así, entonces, como el planteamiento de las políticas públicas justifica y cuestiona la acción del Estado, toda vez que debe ser este el diseñador de las estrategias que rigen los destinos de los mismos.



<sup>3</sup> Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>6</sup> Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Ediciones Pontificia Universidad Javeriana, agosto 2000, p. 21.

Las definiciones no se agotan con la antes citada y algunos autores, como Alejo Vargas Velásquez, referencian que el estudio de las políticas públicas ha sido entendido para algunos como un ejercicio eminentemente técnico sin la necesidad de involucrar análisis más allá del económico, y, para otros, es innegable que se debe vincular a la dinámica sociopolítica de cada grupo humano en su contexto.

Es claro que a las etapas de la política pública (identificación del problema, formulación de la solución –diseño política–, implementación de la decisión –política–, evaluación de la política, eventual cambio o reajuste de la misma) no se les puede dar una lectura plana, en razón a que su surgimiento parte en muchos de los casos de requerimientos sociales, a los cuales se debe responder dentro de un sistema y contexto político determinado. De ello se puede inferir que una política pública no es una decisión aislada, sino un conjunto de toma de posición que involucra a varias instituciones estatales para su posterior ejecución o puesta en marcha.<sup>7</sup>

Es así como de lo anterior puede afirmarse que la acción del Estado se ve reflejada por medio de los planes y programas de gobierno desarrollados, aspecto que constituye precisamente el objeto de la democracia en el sentido en el que el electorado opta por una propuesta política en razón a los programas expuestos que por lo general deberían atender a las necesidades diagnosticadas en un determinado momento y en un determinado territorio.

## **1.2. ¿Y el componente en derechos humanos?**

Como pudo observarse, los Estados adelantan sus actuaciones a través del diseño y la implementación de procesos ordenados, consecutivos, que parten de la existencia de una necesidad o detección de un problema en la sociedad, para así plantearle una solución adecuada que lo mitigue o erradique.

A pesar de que el debate de los derechos humanos pertenezca históricamente a la modernidad, ha sido una idea que ha rondado en la mente de los diferentes pueblos, por el mero hecho de desear que se mejoren las condiciones de vida o alcanzar un mayor grado de



<sup>7</sup> Vargas Velásquez, Alejo. *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores, 2001, p. 58.

libertades. Esta persecución por la felicidad y la realización de derechos ha supuesto que dentro de los Estados se asuman diferentes posturas para lograr su materialización. Es así como en algunas oportunidades el Estado debe abstenerse de la ejecución de determinados hechos con el fin de permitir que el individuo se realice, y en otras, se ha visto también en la obligación de generar prestaciones y actuar de manera positiva para garantizar otros derechos en cabeza de las personas.

Como puede verse el cumplimiento y respeto de los derechos humanos se ha visto siempre vinculado a la gestión de los Estados a través de sus gobiernos, y la manera de ejecutar los planes o poner punto de contacto entre las autoridades y el conglomerado se lleva a cabo por medio de las políticas públicas.

La diversidad de estas políticas es innumerable<sup>8</sup> y no es objeto de este trabajo ahondar en sus clasificaciones o categorías metodológicas, sin embargo, es una realidad que ellas deben ocuparse también del mencionado tema de los derechos humanos, pues su aplicación se evidencia obviamente sobre individuos de esta especie y por lo tanto su estudio e importancia debe ser de primer orden.

El enfoque que se dé en un determinado Estado da sentido a las políticas públicas y es así como se priorizan o privilegian determinados fines. En las políticas con enfoque social, por ejemplo, se privilegia al individuo y al pluralismo social, y solo se concibe el Estado desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender demandas sociales.<sup>9</sup> En este estadio se da gran despliegue a los derechos económicos, sociales y culturales y a su materialización, toda vez que las finalidades del Estado se resumen en alcanzar el máximo de satisfacción de los derechos de aquellos que hacen parte del conglomerado social.

De otro lado, en aquellas políticas en las que se busca que el Estado privilegie a una determinada clase o grupo de la sociedad, este se



<sup>8</sup> Para citar solo algunas de estas clasificaciones, autores como Luis Fernando Maldonado referencian las políticas públicas en dos grandes tendencias interpretativas, haciendo alusión a las clasificaciones escatológicas que privilegian el problema del poder político, en la elaboración de las políticas, haciendo énfasis en los elementos transaccionales de consenso-coerción y hegemonía-dominación que están detrás de estas políticas. En estos enfoques se destacan las corrientes estructuralistas que las clasifican en tres grandes categorías: las hegemónicas, las transaccionales y las de dominación.

<sup>9</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ediciones Ariel Ciencia Política, 1992, p. 45.

limita a estructurar su orientación hacia políticas y acciones en beneficio de dicho grupo o clase,<sup>10</sup> por mencionar solo algunos ejemplos de la amplia gama de clasificaciones.

Las políticas con enfoque en derechos humanos se ubicarían más cómodamente en la primera de las categorías, es decir, en aquellas con enfoque social, toda vez que desde esta perspectiva el Estado ha de estar siempre al servicio del individuo y deberá brindarle todos los elementos para su adecuado desenvolvimiento y realización, estadio en el que se harían realizables los imperativos de los derechos prestacionales.

Así las políticas públicas se manifiestan como una radiografía de las circunstancias que se viven en un determinado momento histórico, pues estas deben ser un reflejo de las necesidades de la sociedad, como se ha dicho anteriormente, y se definen también como el rasgo gubernativo de todo régimen político,<sup>11</sup> por lo que su conceptualización, desde una óptica de derechos humanos, debe ser una respuesta a la crítica situación que se padece respecto de los mismos en la realidad nacional.

En este sentido un determinado enfoque que se tome en el diseño y posterior implementación de las políticas públicas refleja los intereses de los gobiernos y las finalidades del mismo, teniendo sin lugar a dudas relevancia e impacto en la sociedad o población objetivo de la política. Es el régimen político el espacio en el que se conjugan las fuerzas sociales, económicas, culturales, étnicas; se establecen los acuerdos de convivencia y organización institucional en el aparato del Estado, liderados por el gobierno en un determinado momento de la vida de un Estado.<sup>12</sup>

El componente de derechos humanos en la política pública aparece de una manera formal con el surgimiento de esta disciplina en las épocas de la posguerra, toda vez que en 1948 se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como consecuencia de la barbarie de la guerras mundiales padecidas y la supremacía del imperio de las desigualdades sociales y del despotismo en el ejercicio del poder.<sup>13</sup>



<sup>10</sup> A este modelo teórico de políticas públicas se les conoce como de enfoque neomarxista y neweuberiana.

<sup>11</sup> Maldonado G., Luis Fernando. *Escritos para el estudio de los derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2000, p. 167.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Galvis Ortiz, Ligia. *Comprensión de los derechos humanos. Una visión para el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2003, p. 26.

La conformación de organismos internacionales como la ONU, la creación de los sistemas de protección universal y regional de los derechos humanos<sup>14</sup> y la expedición de instrumentos internacionales de protección a los mismos fueron conformando unos estándares mínimos de observancia y acatamiento por parte de los Estados que, aunque no se ha visto claramente reflejado en el goce de todos los derechos, sí es una característica de casi todas las democracias que imperan en la actualidad.

Los derechos humanos pueden entenderse como un valuarte perteneciente a la totalidad de la humanidad, un conjunto de principios orientadores de los Estados para administrarse políticamente, un patrimonio común que unifica los destinos del planeta, y son además principios rectores de la democracia, que le imprimen sentido a la función del Estado, pues de ellos emana precisamente la legitimidad del Estado de derecho.<sup>15</sup>

Es así como resulta preciso anotar que, siendo el beneficio de los individuos el fin último de la gestión de los Estados, son entonces los derechos humanos las directrices necesarias e imperativas del diseño y ejecución de las políticas públicas, más aún en el seno de las democracias en la actualidad.

Los Estados de Derecho han incorporado de manera paulatina en la mayoría de sus constituciones el respeto y la observancia de estos principios, dando mayor protección a los derechos civiles y políticos o mal llamados derechos de primera generación,<sup>16</sup> toda vez que de los mismos se ha de predicar la integralidad y la interdependencia.<sup>17</sup> Esto ocurrió precisamente en el caso colombiano, en el cual, si se da una mirada a las últimas dos constituciones políticas, se evidencia la ampliación del catálogo de derechos humanos, dado



<sup>14</sup> Sistemas Europeo, Africano, Asiático e Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>15</sup> Galvis Ortiz, *Comprensión de los derechos humanos...*, op. cit., p. 63.

<sup>16</sup> Categoría que atiende más a una clasificación histórica que a un estándar de importancia en el contenido del derecho.

<sup>17</sup> Entendida como que unos y otros derechos se deben garantizar en igual medida e intensidad, dado que los unos necesitan de los otros para su adecuada realización, tal y como lo anota el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo de San Salvador. En su preámbulo al expresar que existe estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exige una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su plena vigencia, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de los otros.



que en la carta de 1886 se hacía alusión únicamente a los derechos civiles y políticos y, en contraste con esta, la de 1991 consagra un cuerpo de derechos más extenso que incluye los derechos económicos, sociales y culturales e incluso los derechos colectivos junto con sus respectivos mecanismos de protección.

El proceso de implementación de política pública con enfoque en derechos humanos se ha dado de manera desigual a lo largo del mundo, los llamados países desarrollados cuentan con mayores garantías en materia de derechos, hasta el punto que se encuentran en la actualidad buscando la forma de restringir ciertas garantías de orden prestacional, cuidándose de atentar francamente contra el principio de no regresividad predicable de esta clase de derechos.<sup>18</sup>

En América Latina se ha presentado también una evolución poco homogénea, toda vez que se ha alcanzado algún grado de respeto y observancia por los derechos civiles y políticos, en tanto que respecto de los derechos económicos, sociales y culturales hace falta mucho trabajo aún. Aspecto bastante preocupante, dado que gran parte de la población de estos países padece agudas crisis de pobreza e insatisfacción de derechos. La realización de los derechos en estas democracias se ha logrado más que, por la implementación y ejecución de una política pública, por la vía de la judicialización de los derechos, haciendo uso de los mecanismos de protección constitucionalmente consagrados, como ocurre en el caso colombiano con la acción de tutela.<sup>19</sup>

Para la implementación de las políticas dentro de los Estados, es necesario armonizar las necesidades de la sociedad con los estándares de desarrollo y también los mínimos sugeridos por la comunidad internacional. Esta cohesión hace que las políticas guarden coherencia y sentido, pues de un lado se está atendiendo a la coyuntura y realidad del país en el que se aplican, y del otro se están



<sup>18</sup> Principio según el cual los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 deberán adoptar todas las medidas tendientes a garantizar estos derechos hasta el máximo de sus recursos, pero no podrán tomar medidas que constituyan un retroceso o limite garantías previamente reconocidas.

<sup>19</sup> El mencionado punto ha sido planteado en reiteradas ocasiones por los organismos internacionales, relatores especiales de las Naciones Unidas e importantes organizaciones no gubernamentales como la Comisión Andina de Juristas, quienes en su último encuentro se dedicaron a diagnosticar el componente de derechos humanos en el diseño en implementación de la política pública de países como Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Chile y Argentina.

acatando las recomendaciones internacionales que se han ocupado de estudiar y diagnosticar la situación de los derechos humanos en los países latinoamericanos.

En nuestro país algunos autores, como el profesor André-Noël Roth Deubel, afirman que la temática de los derechos humanos en el Estado colombiano cobra vigencia en forma explícita con la administración de Virgilio Barco Vargas, más específicamente en el año de 1987, con la creación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos como entidad encargada de atender los asuntos relacionados con tales derechos y el derecho internacional humanitario (DIH).<sup>20</sup>

La institucionalización de dicha oficina representó un importante avance en lo que se puede llamar cultura de los derechos humanos, toda vez que se formalizó el ejercicio de esta temática tachada como estrategia subversiva por los anteriores gobiernos. No obstante los esfuerzos anteriores y, como se ha afirmado, fue solo a partir de la Carta de 1991 que se constitucionalizaron un gran número de derechos humanos y se crearon mecanismos de promoción y protección a los mismos en aras de incentivar su ejercicio.

A partir de la formalización del tema de los derechos humanos en la agenda política nacional se han tomado decisiones coyunturales representadas en políticas públicas que desafortunadamente no han atendido a una lógica de sostenibilidad. El desarrollo de la política con enfoque en derechos humanos ha sido marginal, dado que se conciben los beneficios prestados a los individuos como “servicios”, olvidando la connotación de “derechos”, aspecto que imposibilita la exigibilidad de estos. El mencionado aspecto se aprecia con mayor claridad en lo que conocemos como derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

De igual forma la garantía de los derechos humanos que suponen erogaciones para el Estado ha encontrado sus fuentes de financiación en la mayor parte de los casos en los recursos provenientes de la cooperación internacional, lo que dificulta la continuidad de los programas que se organizan, limitándose solamente a las labores de difusión y a la realización de capacitaciones en las comunidades, sin mayor impacto en la práctica.



<sup>20</sup> Roth Deubel, André-Noël. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006, p. 103.

Es urgente que se incluya dentro del presupuesto nacional una partida destinada a la financiación de los derechos humanos, no solo en la parte de difusión, sino también en la de protección, lo que implica la realización de los mismos, toda vez que los recursos externos solamente han de constituir una ayuda, mas no la fuente principal para su realización.

La oleada de violencia en el país y la constante vulneración de los derechos humanos han agudizado la crisis de los individuos y ha profundizado de igual manera la carencia y las necesidades de los habitantes del territorio colombiano. El ejercicio de los derechos dentro del marco de igualdad de oportunidades se desdibuja cada vez más y la realización de los DESC se ha vuelto una meta inalcanzable para muchos, pero al mismo tiempo muy deseada.

En los últimos tres años, las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>21</sup> han sido reiteradas en la necesidad urgente de diseñar políticas públicas orientadas a la materialización de los DESC, en razón a que solamente a través de esta vía es posible zanjear la brecha de desigualdad e inequidad entre los colombianos, sin dejar de lado la garantía de los derechos en sentido clásico como lo son la protección de los derechos de libertad.

Los fundamentos por los cuales se hace necesario el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es un clamor internacional que deberá ser más una política de Estado que de gobierno, toda vez que el hecho de incluir estos referentes en las actuaciones de las autoridades garantizará su permanencia, efectividad y permitirá la construcción de sociedades mejores en las que los individuos encontrarán la satisfacción plena de sus derechos y garantías. El desarrollo de políticas desde esta óptica es también una necesidad nacional que cobija todas las esferas de la sociedad y que se concentra de manera prioritaria en los grupos más vulnerables como lo son las personas desplazadas por la violencia.

En todos los casos la estructuración de las políticas públicas a favor de los derechos humanos tiene un espacio muy estrecho



<sup>21</sup> Ver recomendaciones año 2003, 2004 y 2005 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, acápite derechos económicos, sociales y culturales.

determinado por una doble perspectiva: la tradición liberal clásica, según la cual los derechos existen como límite de la acción del Estado y la tradición declarativa, en la que basta con el reconocimiento formal de los mismos para saber que existen y que son aplicables.<sup>22</sup>

Este tipo de concepciones agotan y limitan el ejercicio de los derechos, en el primero de los casos se restringen los derechos a aquellos llamados por gran parte de la doctrina como civiles y políticos, dejando de lado las obligaciones de los gobiernos de crear las condiciones y disponer hasta el máximo de sus esfuerzos y recursos para la consecución de la educación, salud, vivienda y otros tantos que encuadran dentro de la categoría de los DESC y permiten el desarrollo de la vida de los seres humanos dentro de condiciones de dignidad.

Por otro lado, con el enfoque de la positivización de los derechos en un texto como el de la Constitución y eventualmente sus desarrollos legales se puede correr el riesgo de entender cumplida la obligación por parte de los Estados con la mera consagración, sin el ánimo o intención política de lograr materializar el discurso normativo.

De lo anterior se desprende y refleja la realidad de los derechos, pues de un lado se puede contar con un amplio listado de estos que se predicán de los individuos y, del otro, en la práctica, por un sinnúmero de dificultades, no se realizan, creando así una enorme brecha entre los postulados constitucionales y los indicadores de la ejecución de las políticas públicas. En este sentido se puede entonces afirmar que, debido a la dificultad en la orientación de políticas con enfoque en derechos humanos, las políticas reales resultan ser reflejo de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación<sup>23</sup> que deja a su paso el sinsabor de una sociedad que no avanza en la obtención de garantías ni respeto a los derechos humanos, a pesar de que años atrás las luchas por las reivindicaciones ya se habían dado.



<sup>22</sup> Maldonado G., *Escritos para el estudio de los derechos humanos*, op. cit., p. 168.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 171.

## **2. LA PROBLEMÁTICA DE DESPLAZAMIENTO SE HACE PRESENTE EN LAS AGENDAS GUBERNAMENTALES DESDE DIFERENTES PERSPECTIVAS**

### **2.1. Desde la perspectiva nacional**

A pesar de que el desplazamiento forzado se viene presentando desde hace ya varias décadas en Colombia a causa de la violencia partidista, su mayor impacto se ha venido registrando más o menos desde hace 15 años, dándose un giro así a los principales problemas que aquejan la sociedad colombiana. La vida política del país ha tenido que enfrentar numerosos retos relacionados con la atención a aquellas personas que han resultado ser víctimas de la violencia y los últimos gobiernos han debido estructurar sus agendas políticas en consideración a esta problemática creciente, que registra cifras realmente preocupantes.

Es precisamente a partir del año de 1997 el momento en el que se comienzan a observar avances a nivel de política pública en el tema del desplazamiento, a pesar de que el constituyente de 1991 había consagrado un mecanismo para la creación de un organismo que operara bajo la actividad solidaria y atendiera a las personas en situación de desplazamiento,<sup>24</sup> y fue hasta finales del gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano que se expidió la Ley 386 de 1997, por medio de la cual se reglamentó el mecanismo de atención a los grupos de población más pobre y vulnerable del país.

La referida legislación definió las funciones, objetivos y misión de lo que se conoció como la Red de Solidaridad Social (RSS) hasta el pasado 19 de julio del 2005, fecha en la cual se expide el Decreto 2467 del 2005, por medio del cual se fusiona la Red de Solidaridad Social con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional



<sup>24</sup> El mencionado sustento constitucional se encuentra consagrado en el artículo 46 transitorio, según el cual el Gobierno Nacional pretendía poner en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y de emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. A través del mencionado fondo se buscaba la financiación de los proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. El referido fondo debería además buscar recursos de cooperación nacional e internacional, hasta el 7 de mayo de 1997, momento en el cual se hizo imperativa la necesidad de diseñar uno nuevo encargado de este tema.

(ACCI) y se da creación a la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional (Acción Social). El presidente de la República en uso de las facultades consagradas en el artículo 189, numeral 15 de la Constitución de 1991 decidió fusionar las dos entidades antes referenciadas, teniendo en cuenta que el ente resultante podría desarrollar programas para atender a la población vulnerable del territorio nacional.

La fusión de estos dos entes es un cambio importante en la política pública de atención a la población desplazada, dado que en un principio cuando se dio nacimiento a la RSS la atención a la población víctima de la violencia era tan solo una de sus funciones, sin que existiera especificidad en los programas de atención derivados de la ley, toda vez que esta se orientaba a la protección general de todo tipo de población pobre y vulnerable.

Frente al anterior planteamiento es necesario realizar algunas precisiones, de un lado, no es propio confundir a la población desplazada como “pobres históricos”, en la medida que en la mayoría de los casos las familias que huyen del conflicto son personas campesinas, indígenas o afrodescendientes con modos de producción propios y estabilidad económica en sus lugares de origen. Por lo anterior pretender globalizar los recursos de atención a la población desplazada con los demás grupos vulnerables resulta desventajoso, como en la práctica ha ocurrido para con los demás grupos vulnerables, en razón a que a la población desplazada se le ha dado prevalencia frente a los demás grupos.

El objetivo de la fusión, según la motivación expresada en el texto del decreto, es atender de una mejor manera a la población vulnerable, en razón a que la acumulación de activos permitirá una respuesta más efectiva financieramente hablando. No obstante lo anterior, el decreto no contempla programas o funciones especiales para la atención a la población desplazada; como sustento de ello se puede hacer alusión al artículo 5º del decreto, según el cual corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social coordinar, administrar y ejecutar acciones sociales dirigidas a atender a la población vulnerable. De acuerdo con ello se evidencia que la población desplazada es solo una más de las categorías de población vulnerable.

Así mismo, en el mencionado decreto se suprime la facultad de financiar los proyectos de apoyo a la población vulnerable, lo cual

es considerado como una deficiencia de normativa, toda vez que limita la gestión de este ente y se le suprime una potestad importante que integra el fundamento de las políticas de estabilización socioeconómica que deben implementarse para restablecer los derechos de la población en cuestión.

De igual forma en el texto del decreto no se hace alusión a otros grupos vulnerables como los discapacitados, los niños, las mujeres y los adultos mayores. De lo anterior se puede entonces concluir que la política social plasmada en este decreto resulta regresiva y atenta en contra de los instrumentos internacionales y los derechos mismos de la población en general, dado que suprime funciones relevantes previstas en las normas anteriores, sin compensarlas bajo la consagración de otras medidas que propendan por el mejoramiento de los derechos de la población desplazada.

Resulta entonces importante hacer un detallado examen del funcionamiento que presenta la entidad resultante de esta fusión y verificar si realmente la sumatoria de los recursos dará una respuesta adecuada a las múltiples necesidades que aquejan a la población en situación de desplazamiento. Cabe cuestionarse también si la clasificación de “población vulnerable” consagrada en el decreto pretende evitar las enunciaciones taxativas y así excluir a aquellos que puedan acceder a los beneficios del decreto, o por el contrario restringe la posibilidad existente en la Ley 368 de 1997, según la cual los discapacitados, adultos mayores, etc., podían acceder a los programas y beneficios derivados de la política social.

Una vez examinada a grandes rasgos la legislación que reglamentó la antigua RSS, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), es importante hacer también una breve referencia a la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en Colombia.

La referida ley define el concepto de desplazado<sup>25</sup> y dispone que al Gobierno Nacional le corresponde reglamentar todo lo concerniente



<sup>25</sup> Noción contenida en el artículo 1º como “... toda persona que se ha visto obligada 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...”.

a aquella condición<sup>26</sup> y ocuparse de organizar la estructura y creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SINAIPD)<sup>27</sup> o a quienes estén en el riesgo de serlo. Este sistema se constituye con la integración de esfuerzos entre instituciones públicas y privadas.

La norma consagra también en los términos del artículo 3º de la ley la estructuración de la política pública de atención, protección, consolidación y estabilización de las condiciones socioeconómicas de la población víctima del desplazamiento forzado, aspecto que se ha ido llevando a cabo de manera paulatina, toda vez que la reglamentación de la Ley 387 de 1997 no se ha dado de manera uniforme y las medidas se han tomado aisladamente como reacción a las necesidades apremiantes y a la dinámica del flagelo del desplazamiento. Lo anterior ha obedecido precisamente a que el sistema presente duplicidades en la atención y que esto genere falencias en la implementación y sobre todo en los resultados de esta política.

Las críticas al sistema son múltiples y por lo general provienen de todos los sectores (de la población desplazada, de la comunidad internacional, de los funcionarios de las mismas instituciones que hacen parte del sistema y de los representantes de las organizaciones no gubernamentales operadoras en el sistema), enfatizando en la falta de aplicación de muchas de las políticas que se encuentran consagradas en la ley, en la ausencia de reglamentación y puesta en marcha de las mismas, en la carencia a respuestas satisfactorias, en la forma de integración o participación de parte de la sociedad civil en la problemática, en las pocas labores de retroalimentación dado que las reuniones de los entes que conforman el sistema no han sido periódicas y esto ha implicado la imposibilidad de tomar medidas claras para la corrección de falencias de la estructura de la política pública y de la respuesta institucional, entre otras.

Los gobiernos anteriores al del presidente Álvaro Uribe Vélez, según el diagnóstico presentado por la Agencia de las Naciones Unidas



<sup>26</sup> El artículo 3º de la norma establece que es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas tendientes a prevenir el desplazamiento forzado, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

<sup>27</sup> El SINAIPD se encuentra compuesto por la antigua RSS, hoy Acción Social, el Consejo Nacional de Política y Plan Nacional, los comités de atención a la población desplazada y vulnerable por el conflicto, las ONG internacionales y entidades privadas de atención a la población desplazada por la violencia, las mesas de trabajo permanentes y las unidades de atención y orientación a la población desplazada.



para los Refugiados (ACNUR),<sup>28</sup> han logrado avances en la política pública de atención integral a la población desplazada; sin embargo, es necesario hacer referencia a que dichos progresos no se han verificado de manera contundente en la integralidad de la respuesta estatal debido a que no se ha logrado aún la articulación de todas las entidades que hacen parte del sistema.

Los principales logros de la política existente hasta el momento se han dado en la atención humanitaria de emergencia, componente que ha sido catalogado como el de mayor desarrollo y consolidación bajo el liderazgo de la RSS, hoy Acción Social. De igual forma se ha fortalecido la respuesta gracias a las Unidades de Atención Integral a la Población Desplazada, aunque esta es aún limitada en lo relacionado con la estabilización socioeconómica, punto que requiere ser reforzado según el diagnóstico efectuado por el ACNUR.

La Ley 812 del 26 de junio del 2003 marca los lineamientos del actual gobierno, el cual tiene como consigna “hacia un Estado comunitario”. En el referido plan de desarrollo nacional se plantea el fortalecimiento de la seguridad democrática como epicentro del disfrute de los derechos y las garantías de todos los habitantes del territorio nacional sin distinción alguna. Dentro de los objetivos propuestos por el plan se enuncia la construcción de la equidad social, la redistribución de los ingresos de la población y la eficiencia en el gasto social.<sup>29</sup>

Los anteriores postulados consagran el objetivo de la política social que se desarrollará dentro del plan y en el tema específico del desplazamiento se consagra un marco de política, el cual se encuentra contenido dentro del primer objetivo relativo a la seguridad democrática. El punto 5º de este aparte consagra la protección y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, anotando que las víctimas del desplazamiento forzado recibirán asistencia integral en aspectos como nutrición, refugio y salud mental y física.

Se establece además que los menores de edad contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado y protección por parte



<sup>28</sup> Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia agosto 2002-agosto 2004.

<sup>29</sup> Artículo 1º, numeral 3º de la Ley 812 del 2003, Diario Oficial año CXXXIX. N° 45231. 27 de junio del 2003, p. 19.

del ICBF en el evento en el cual hayan quedado huérfanos por causa del conflicto. Se propone también la activación del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y la consolidación del Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento con el apoyo de la Red de Solidaridad Social.

El texto de las bases del Plan Nacional de Desarrollo<sup>30</sup> propone el fortalecimiento del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y la consolidación de los consejos regionales y locales, para dar una mejor respuesta en materia de atención a las víctimas del desplazamiento y materializar las ayudas estatales a través de ellos.

En atención a lo anterior los resultados presentados por el gobierno a los planteamientos en materia de política de atención integral a los desplazados reflejan algunos avances que exaltan la política de seguridad democrática como el vehículo por medio del cual se ha logrado la reducción de los índices de desplazamiento y el número de retornos a las poblaciones rurales.

No obstante esto, numerosas organizaciones no gubernamentales, dentro de las cuales se puede hacer referencia a CODHES,<sup>31</sup> desmienten las cifras presentadas por el gobierno y en su lugar presentan un aumento y desmedro de la condición de los desplazados.

## **2.2. Desde la perspectiva distrital**

La relevancia que reviste el Distrito Capital en este estudio obedece fundamentalmente a dos razones: de un lado Bogotá ha sido catalogada como la principal ciudad receptora de población desplazada en Colombia, dado que alberga el 13,3% del total de la población desplazada del país,<sup>32</sup> y, del otro, estructura el Plan Distrital de Desarrollo, Acuerdo 119 del 2004, sobre la base de los derechos humanos, siendo el pilar fundamental del diseño de la política pública e incluyendo la temática a lo largo de sus tres ejes básicos (social, urbano-regional y de reconciliación). Este último enuncia



<sup>30</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional, p. 82.

<sup>31</sup> Consultoría para los Derechos Humanos.

<sup>32</sup> Según informes de la Contraloría de Bogotá, llegan aproximadamente 20 familias desplazadas por día a la capital, abarcando así en ella un 13% de la población desplazada.

la necesidad de crear un plan de atención integral a la población desplazada por la violencia, que tiene por objeto generar una respuesta adecuada y propositiva a la problemática desde lo distrital.

La ubicación de la capital de la República, la cercanía con los principales municipios expulsores<sup>33</sup> y las oportunidades que al parecer ofrece son como imanes de atracción para aquellos que huyen de sus lugares de origen, sin embargo, en la realidad las condiciones son muy distintas, debido a que las personas víctimas de esta situación al arribar a Bogotá se enfrentan a un sinnúmero de circunstancias complejas que agravan el hecho de haber tenido que abandonarlo todo tras la esperanza de protección para sus vidas.

La capital ofrece a la llegada de estas personas un ambiente hostil de exclusión, discriminación y profundas carencias en los derechos más básicos, panorama que fue el motivo de la estructuración de unos instrumentos jurídicos que dieran respuesta a la crítica situación humanitaria mediante la expedición de algunas normas encaminadas a hacerle frente a la problemática, tal y como se ha venido exponiendo.

Bogotá no ha sido ajena a la implementación de políticas que den refuerzo a los lineamientos propuestos por el nivel nacional.<sup>34</sup> Fue así como desde 1998, por medio del Acuerdo 2, se dictaron normas para la atención a los desplazados por la violencia, y el Decreto 624 del mismo año reglamentó el funcionamiento del Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

En el marco de la anterior normatividad se dieron las primeras acciones de atención a la población desplazada por la violencia y la creación de las unidades de atención integral a este sector poblacional. No obstante, la dinámica del conflicto armado abarcó grandes dimensiones y se superó así la capacidad institucional de respuesta a esta problemática.

El Plan de Desarrollo Distrital,<sup>35</sup> por su parte, intenta a partir de sus planteamientos ir más allá de las normas existentes hasta ese



<sup>33</sup> Meta 17%, Tolima 16%, Cundinamarca 11%, Caquetá 5,9%.

<sup>34</sup> Ley 387 de 1997, Ley 386 de 1997, Decreto 2467 del 2005.

<sup>35</sup> Consejo de Bogotá. *Acuerdo 119 del 2004. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá, D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.* 3 de junio 2004.

momento y se caracteriza por plantear un enfoque de derechos humanos en todas las estrategias diseñadas. Así este plan constituye un avance no solamente a nivel distrital sino nacional, dado que sobre la base de la exigibilidad y la garantía de los derechos humanos, en especial los DESC, cimienta los objetivos de desarrollo económico y territorial.

La Alcaldía Mayor de Bogotá manifiesta interés en lograr un compromiso social, que se fundamente en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Para la realización de sus fines el plan de acción se divide en tres puntos fundamentales llamados ejes, los cuales se encuentran basados en una política horizontal, que es la presencia de los derechos humanos en cada uno de estos.

El objetivo del plan es lograr el avance en la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, que permita la inclusión y la solidaridad. Es importante para este conjunto de políticas la realización de los derechos de los bogotanos y esto es posible mediante la implementación de mecanismos que garanticen sus mínimos y les permitan desarrollarse dentro de un plano de igualdad.

Los ejes fundamentales del Plan de Desarrollo Distrital, denominado “Bogotá sin indiferencia”, sobre los cuales se pretenden estructurar las políticas aplicables son tres:

1. Eje social.<sup>36</sup>
2. Eje urbano regional.<sup>37</sup>
3. Eje de reconciliación.<sup>38</sup>



<sup>36</sup> El eje social, en primera medida, propone la creación de condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, que es precisamente el tema de nuestro estudio en la breve mirada que se está haciendo del plan. El fundamento del eje es mejorar la calidad de vida, reduciendo la pobreza y la inequidad, mediante el impulso de acciones integrales en salud, educación, cultura y recreación; atacando la pobreza, la exclusión y el hambre de la población bogotana.

<sup>37</sup> El eje urbano regional persigue la consolidación de una ciudad para los bogotanos que permita su desarrollo pero sin dejar de lado la importancia de los derechos de las personas que la habitan.

<sup>38</sup> Busca el desarrollo de una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, solidaridad, inclusión, participación, responsabilidad y corresponsabilidad, respeto por la vida, los derechos humanos, la justicia, la seguridad, la participación y el control social, como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.

En el eje de reconciliación se ubica el diseño de un programa de atención integral a la población que se encuentra asentada en la capital de la República y aquella que arriba a la misma. El programa N° 3 del eje, consagrado en el artículo 19 del Acuerdo 119 del 2004, plantea la formulación de un proyecto de atención integral y complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional con enfoque de derechos humanos y en cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario.

El fallo de la Corte Constitucional T-025 del 2004 al señalar una serie de compromisos, no solo a nivel central, sino también territorial, sirvió de fuerza impulsora para el diseño de acciones más claras en materia de atención a la población desplazada. El enfoque señalado por la sentencia de la Corte Constitucional sugiere la estructuración de respuestas basadas en el diseño de una agenda social con fundamento en la inclusión, la solidaridad, el tratamiento diferencial y la transversalización de los derechos humanos. Acatando este llamado, la administración distrital plantea una iniciativa de atención integral a la población desplazada que le permita a la misma el acceso a los bienes y servicios básicos fundamentales, de modo que sea posible hablar de un verdadero restablecimiento económico.

En este cometido decide invitar a los alcaldes mayores de las principales ciudades del país a fin de estructurar acciones conjuntas que permitan identificar una respuesta clara en cada una de las ciudades, las cuales de manera coordinada prometen lograr mejores resultados. El llamado es atendido y se suscribe entonces el denominado “Acuerdo de voluntades de los alcaldes de las principales ciudades receptoras de población desplazada por la violencia para la atención al desplazamiento forzado”.<sup>39</sup>

Dentro de las manifestaciones de los 11 alcaldes y alcaldesas participantes,<sup>40</sup> se establecieron compromisos orientados a realizar todas las acciones necesarias para que, en las posibilidades presupuestales



<sup>39</sup> Documento de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Mayor de Medellín y Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR). *Iniciativas para fortalecer las políticas públicas de atención al desplazamiento interno-Acuerdo de voluntades planes integrales de atención a la población desplazada: Bogotá y Medellín*. Bogotá: Ediciones Antropos, julio 2005, p. 23.

<sup>40</sup> Se contó con la participación de los y las alcaldes de la ciudad de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Bucaramanga, Malambo, Soledad, Vistahermosa, Bello, Girón y Floridablanca.

y financieras de cada uno de los municipios, se diere cabal cumplimiento a lo ordenado por la Sentencia T-025 del 2004; se comprometen además a capacitar a los funcionarios de sus entidades en el acatamiento de los principios rectores del desplazamiento forzado y a brindar una atención efectiva a la población a través de la gestión de las localidades.

Así mismo, a proporcionar el fortalecimiento de las Unidades de Atención y Orientación (UAO), a colaborar con la RSS, hoy Acción Social, con la realización de los trámites de registro, a sensibilizar a la población de sus ciudades, poner en marcha el sistema de alertas tempranas, apoyar los programas de seguridad alimentaria y trabajar en coordinación con el Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de programas de estabilización económica.

En atención a lo anterior es preciso hacer alusión al Plan Integral Único de atención a la población desplazada (PIU) de la ciudad de Bogotá.<sup>41</sup> La motivación principal de la que parte el PIU-Bogotá es del presupuesto de que el retorno y la reubicación no son las principales alternativas para la población que ha llegado a la ciudad de Bogotá, en el sentido de que muchas de estas familias no ven adecuadas las condiciones de seguridad o simplemente ven mayores oportunidades de progreso en la capital. En el mismo plan se busca la realización de acciones que combinen alternativas de sostenibilidad para lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada y el impulso de programas culturales que mejoren sus condiciones de recepción.

Las acciones descritas deben sentarse en las bases del respeto por la autonomía de las iniciativas de la población en situación de desplazamiento como actor propositivo válido, la flexibilización de los requisitos para la presentación de ideas de la población en las diferentes áreas y la coordinación institucional.<sup>42</sup>

La elaboración del Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada obedeció a un enfoque de protección y reparación de



<sup>41</sup> Es importante tener en cuenta que el PIU se encuentra también diseñado en la ciudad de Medellín, de tal forma que las ciudades de Bogotá y Medellín se convierten en las pioneras en el tema de atención a la población desplazada, de acuerdo con los lineamientos de la Sentencia T-025 del 2004 de la honorable Corte Constitucional.

<sup>42</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de atención integral a la población desplazada: hacia la consolidación de la restitución de derechos*. Bogotá: Ediciones Antropos, junio 2005, p. 35.

derechos, es decir, un marco de demanda social y no a un enfoque de asistencia social que causa la agudización de la pobreza y la imposibilidad de acceder a la estabilización socioeconómica. Adicionalmente se convocó a la población desplazada a participar en la construcción del plan y se contó con la aquiescencia de más de 105 representantes de organizaciones sociales de población desplazada;<sup>43</sup> se tuvo en cuenta también el proyecto de fortalecimiento de política pública del desplazamiento forzado de Bogotá de la Defensoría del Pueblo.

El PIU planteado por la administración de la ciudad de Bogotá es un importante precedente, dado que por primera vez en la historia del distrito se ha otorgado una atención de primer orden en el Acuerdo 119 del 2004. El objetivo general del PIU en prevención y protección de la población en situación de desplazamiento es llevar a cabo acciones conjuntas entre la Nación, el distrito y la iniciativa privada, en aras del reestablecimiento de los derechos de la población desplazada que han sido vulnerados.

Para el cumplimiento de este objetivo general, se han dispuesto unos objetivos específicos que se pueden resumir en la coordinación del sistema de alertas tempranas, realización de campañas de sensibilización hacia el tema del desplazamiento forzado, dirigidas a la ciudadanía, y gestión con el Ministerio del Interior en la implementación de sistemas de evaluación del riesgo.

La atención humanitaria de emergencia cuenta también con un objetivo general y otros específicos, según los cuales se pretende brindar a través de las entidades distritales, atención complementaria a la ayuda humanitaria de emergencia que debe prestar la Nación, representada en bonos alimentarios, vinculación a programas psicosociales, transporte de emergencia y orientación legal para el acceso a los servicios, y propender así por la garantía de los derechos prestacionales de los desplazados en una primera instancia.

Los objetivos específicos concentran sus actuaciones a través del fortalecimiento de las UAO, dado que mediante la acción descentralizada de las funciones es posible dar más y mejores respuestas a la situación de la población desplazada.



<sup>43</sup> Se realizaron para esto tres mesas de trabajo: mesa 1-Prevención y protección, mesa 2-Atención humanitaria de emergencia y mesa 3-Estabilización socioeconómica. Dichas mesas se llevaron a cabo entre el 23, 24, 29 y 30 de junio y 1º y 2 de julio del 2004.

La estabilización socioeconómica pretende el desarrollo de políticas de arraigo para la población desplazada que desee permanecer en Bogotá, sin que esto implique que se dejen de lado las políticas de retorno y reubicación tanto al lugar de origen como a lugares distintos a estos, siempre y cuando se garantice la voluntariedad en este proceso, la seguridad y los derechos de la población desplazada. Adicionalmente esta parte del programa consagra la creación de alianzas con las entidades distritales, gubernamentales y no gubernamentales para la generación de procesos productivos.

A su vez la política de la administración distrital en el texto del PIU-Bogotá presenta una amplia oferta institucional, según la cual es posible identificar programas concretos y actividades que aparentemente guarden una relación y coordinación con los objetivos presentados en cada una de las etapas de atención integral como se presentó con anterioridad. La caracterización de la oferta institucional cuenta con entidades de los niveles nacional y distrital que deben actuar de manera coordinada a fin de establecer competencias claras y aproximarse así a las órdenes impartidas por la Sentencia T-025 del 2004.

### *2.2.1. Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada como ente canalizador*

La implementación y puesta en marcha de la política pública de desplazamiento cuenta con una importante figura que hace parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SINAIPD) y ha servido como canal entre las víctimas de esta problemática y la oferta institucional que se encuentra diseñada para hacerle frente a las crisis. Se trata de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID), organismo de nivel distrital que actualmente se encarga de todas las labores de coordinación en lo referente a la orientación y ejecución de los programas que hacen parte del PIU en el orden distrital.

La existencia de las UAID se remonta a las disposiciones de la Ley 387 de 1997, según las cuales las entidades territoriales cuentan con unas funciones y responsabilidades específicas en la atención integral de la población desplazada por la violencia. La ley es clara en establecer que los entes territoriales deberán trabajar en perfecta coordinación con la Nación y que deben desarrollar acciones



concretas y reales para brindar respuestas eficaces a la población desplazada por la violencia.

En asunción a estas responsabilidades el distrito capital cuenta con dos instrumentos jurídicos básicos que han sido referenciados previamente en este documento, el Acuerdo 2 del 27 de abril de 1998 y el Decreto 624 del 13 de julio de 1998, por medio los cuales se dictan normas de atención a la población desplazada y se reglamenta el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención a la Población Desplazada, respectivamente.

Posteriormente en mayo de 1999 con recursos del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y la Secretaría de Gobierno, y en concurso con la Cruz Roja Colombiana seccionales Cundinamarca y Bogotá, se creó la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID).<sup>44</sup>

La UAID tiene como misión participar en la formulación de las políticas sociales del Distrito Capital en materia de atención al desplazamiento forzado y ejecución de acciones de prevención, ayuda humanitaria, prevención y reestablecimiento socioeconómico desde la perspectiva de derechos, para el logro de la inclusión social de la población que se encuentra en situación de desplazamiento, a través de la coordinación interinstitucional, la orientación y la remisión a los programas que en su beneficio ofrece la Nación y el distrito.

La meta fijada para la UAID se orienta a que hacia el año 2010 sea una entidad perfectamente articulada con las políticas sociales implementadas por el distrito, con un equipo humano cualificado y comprometido con la atención integral requerida por las víctimas del desplazamiento forzado que arriban a la capital de la República.

La labor de la UAID ha sido de vital importancia para establecer la caracterización de las familias que llegan a la ciudad de Bogotá, detectar cuáles son sus principales necesidades, las localidades afectadas y los indicadores de resultados de la implementación de acciones en cada uno de los frentes fundamentales, prevención, asistencia humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.



<sup>44</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría de Gobierno. *Documento interno de la UAID*. Bogotá.

En las estadísticas realizadas por la UAID se registra que los derechos de la población desplazada que están siendo más vulnerados son el de la salud, vivienda, trabajo, educación y alimentación, los cuales pertenecen en gran parte a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales; situación que afecta la subsistencia básica de este conglomerado.

La orientación a la población desplazada que se realiza en la UAID, tiene como finalidad proteger y restablecer los derechos y satisfacer las necesidades fundamentales de esta población. La UAID con base en la suscripción de un convenio tripartito, suscrito entre la RSS –hoy Acción Social–, la Personería Distrital, la Secretaría de Gobierno del Distrito, bajo la coordinación de esta última y mediante un trabajo interinstitucional con el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), secretarías de Salud y de Educación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Registraduría de Mártires y Distrito Militar 51,<sup>45</sup> ha diseñado programas para este tipo de población en busca de promover el acceso a los espacios de socialización, supervivencia, desarrollo, protección, participación, atención nutricional y psicosocial a los diferentes grupos poblacionales y asentamientos.

Es innegable que la estructura en términos formales parece ostentar la capacidad necesaria para la atención a la población desplazada; sin embargo, es preciso hacer referencia a algunos de los resultados presentados por la Secretaría de Gobierno en su informe consolidado a junio del 2005.

En la línea de atención humanitaria de emergencia se registra la entrega de 5.417 ayudas humanitarias por parte de Acción Social en el 2004, atención de 15.000 de los 23.500 registrados en el mismo período, 493 apoyos a procesos de retorno, 2.280 bonos alimentarios de emergencia, 456 bonos para el adulto mayor,<sup>46</sup> etc.

Respecto de la línea de estabilización socioeconómica fueron vinculadas 66 personas desplazadas a Misión Bogotá, 4.400 cupos escolares asignados para niños, admitidos 52 jóvenes y adultos a los programas de pregrado de la Universidad Distrital, 1.300 personas capacitadas en el Sena,<sup>47</sup> ente otros logros.



<sup>45</sup> Secretaría de Gobierno y Alcaldía Mayor de Bogotá. *Documento interno "Acción complementaria del Distrito frente al desplazamiento forzado*. Bogotá, 2004.

<sup>46</sup> *Ibíd.*

<sup>47</sup> *Ibíd.*

De lo anterior no resulta aventurado afirmar que gran parte de los esfuerzos económicos y gubernamentales se orientan a la política de asistencia humanitaria de emergencia, que, si bien es de gran importancia para dar una respuesta inmediata a los millares de personas desplazadas, no constituye una respuesta efectiva y sostenible a largo plazo, en razón a que solamente la concreción de esfuerzos en la política de estabilización socioeconómica (generación de empleo, promoción de proyectos productivos, retornos en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad humana) puede originar verdaderos cambios respecto de las carencias de esta población vulnerable.

### **3. UN CASO PARA RELATAR: LA LABOR Y PARTICIPACIÓN DE LA LOCALIDAD DE USME EN LA PLANEACIÓN DE PROGRAMAS DENTRO DE LOS COMITÉS LOCALES DE DERECHOS HUMANOS**

Los comités locales de derechos humanos surgen como respuesta a la gran necesidad que se venía presentando respecto de la participación e inclusión por parte de la comunidad en el tema de los derechos humanos. El Acuerdo 4 de 1995 es la norma legal que reglamenta la conformación y funcionamiento del Comité Distrital de Derechos Humanos y sus labores son replicadas en la conformación y gestión de los comités locales. Las funciones de este organismo se pueden resumir básicamente en la defensa, promoción y protección de los derechos humanos y el examen y verificación del cumplimiento de planes adelantados por los comités locales de derechos humanos. Es también competencia de este organismo promover la conformación de estos a fin de abrir un espacio de interacción con las comunidades, nichos en los que se detectan las problemáticas en la realidad.

La norma distrital propone la elaboración de diagnósticos en materia de derechos humanos, los cuales tienen como finalidad evidenciar la situación de estos derechos en las diferentes localidades de la capital de la República. En el mencionado texto jurídico se hace referencia a la necesidad de realizar campañas en educación respecto del tema enunciado, orientar y atender a las víctimas de las diferentes vulneraciones de estos derechos, para que sean direccionadas y asesoradas respecto a la presentación de las denuncias.

### **3.1. La formulación de un plan de acción basado en hechos reales**

Es así como en la localidad de Usme se ha venido desarrollando un proceso encaminado al análisis, consolidación de información y estructuración de soluciones que convergen en los derechos humanos. La mencionada localidad padece profundos problemas en esta materia por la falta de realización de sus garantías, aspecto que se ve reflejado en las cuestionables condiciones de vida y en el bajo índice en el ejercicio de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales e incluso colectivos de la comunidad.

Los problemas abordados por parte de los miembros de la localidad de Usme atendieron a la previa caracterización de los mismos, en un proceso desarrollado con anterioridad. Fue así como los integrantes se distribuyeron por mesas de trabajo las cuales abordaban una problemática en particular (salud, desplazados, servicios públicos, familia, niñez y adulto mayor, educación y medio ambiente).<sup>48</sup>

Estas problemáticas siguieron criterios como el impacto, importancia y magnitud dentro de la localidad. Las mesas de trabajo de los comités locales de derechos humanos, partiendo de la base del ámbito de sus competencias, buscaron acciones tendientes a menguar la crítica situación de los derechos humanos que se vive en ella.

Es importante resaltar que en esta labor los mismos miembros del comité organizados por el personero local diagnosticaron la crisis de derechos humanos dentro de sus propias localidades y diseñaron planes de acción tendientes a mejorar su propia situación.

Los problemas detectados por los miembros del comité fueron de salud, educación, violencia intrafamiliar, servicios públicos domiciliarios, desplazamiento forzado (asentamientos en su localidad y desplazamiento propiamente dicho) y medio ambiente.

Respecto a estos problemas se pretendió realizar acciones conjuntas para disminuir su índice y así mejorar la calidad de vida de los habitantes de la referida localidad. Las citadas acciones no son más que los planes de acción fruto del trabajo realizado el día 25 de



<sup>48</sup> Labor realizada por la Personería Distrital en asocio con la Universidad del Rosario y su línea de investigación en Derechos Humanos, proyecto liderado por Beatriz Londoño Toro-Universidad del Rosario.

junio del 2004 por parte de los miembros de los comités locales de derechos humanos. Este trabajo tuvo como finalidad que luego de la presentación de un diagnóstico y convalidación del mismo por parte de los miembros del comité, ellos a través de sus diferentes mesas de trabajo, las cuales se encontraban predeterminadas, plantearan y planearan las acciones que iban a ejecutar durante su período.

Los planes de acción de la localidad de Usme tienen la particularidad de haber sido previamente trabajados a la luz de los lineamientos del Plan de Desarrollo Distrital, elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá. Esta localidad ha tenido la ventaja de tener un grupo especialmente activo interesado por el trabajo en comunidad y con proyección social. Los lineamientos de sus acciones se encuadran dentro de la difusión, promoción y protección de los derechos humanos enfocados desde las problemáticas detectadas anteriormente.

Por supuesto uno de los temas que fueron identificados como problemática en la localidad de Usme fue el desplazamiento forzado, pues esta zona se encuentra dentro de las localidades de emergencia en razón a su crítica situación humanitaria, y ocupa el cuarto lugar<sup>49</sup> en la lista de las principales localidades afectadas con el flagelo del desplazamiento.

En rasgos generales el problema de desplazamiento padecido por la localidad de Usme atiende a las siguientes razones, según la mesa de trabajo dedicada a este tema:<sup>50</sup> irregularidades y falta de precisión en las bases de datos, la ausencia de un manejo unificado de la información, inexistencia de un lugar de paso para brindar efectiva y oportuna atención a las víctimas del desplazamiento, falta de reconocimiento del fenómeno del desplazamiento urbano y falta de seguimiento a la problemática y a las posibles soluciones.

Ampliando un poco más la descripción de la problemática, la mesa de trabajo consideró que el problema del desplazamiento dentro de su localidad reflejaba una “ausencia de políticas públicas institucionales claras que atendieran a la población desplazada de la



<sup>49</sup> Información extractada del documento *La acción complementaria del distrito frente al desplazamiento forzado*, emitido por la Secretaría de Gobierno, Bogotá, 2005.

<sup>50</sup> Fuente: diagnóstico elaborado por los miembros del Comité de DDHH de la localidad de Usme, junio 2004, dentro del proyecto de fortalecimiento de los comités locales de DDHH, organizado por la Personería Distrital de Bogotá. En la mesa de trabajo participaron los principales líderes comunales.

localidad”. Se manifestó además que no existe una acción oportuna frente al fenómeno y que se puede detectar una “intervención paternalista y asistencialista efímera”.<sup>51</sup>

La mesa de trabajo expresó que en la población desplazada se percibe un clima de desesperanza y escepticismo frente a la posibilidad de retorno a sus lugares de origen y de donde fueron expulsados. Este ingrediente afecta, según los miembros del comité, espacios de vital importancia para la localidad como parques y reservas hidroambientales, pues son estos los escenarios de asentamiento.

El Comité Local de Derechos Humanos ilustró la problemática descrita anteriormente mediante la enunciación de los siguientes casos específicos:

- La persona desplazada carece de orientación al momento de llegar a la localidad y solicitar ayuda.
- Quienes se encuentran en asentamientos, padecen de pésimas condiciones sanitarias, que devienen en enfermedades y desnutrición.
- La localidad de Usme está siendo receptora del masivo desplazamiento intraurbano por parte de otras localidades de Bogotá. Fenómeno que no se está considerando.

La situación se agudiza por la carencia de las garantías mínimas y la baja exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales no solamente de la población migrante, sino de la población receptora, aspecto que genera una disputa en la oferta institucional y en los escasos recursos destinados para la atención de la población residente en la zona.

Los principales afectados con esta situación son precisamente aquellos individuos y familias en circunstancias de desplazamiento, pero también la comunidad en general, que debe soportar la carga de la infinidad de problemas que se derivan de este como la falta de



<sup>51</sup> Afirmación extractada del diagnóstico realizado el día 25 de junio del 2004 con los miembros del Comité Local de Derechos Humanos de Usme en la Universidad del Rosario, dentro del marco del proyecto de “Fortalecimiento a los comités locales de derechos humanos”, financiado por la Personería de Bogotá.

seguridad, salubridad y el hecho de tener que hacer extensivos los escasos recursos que tiene la localidad de Usme con estas personas que están en dramáticas condiciones.

### **3.2. ¿Por qué es inoperante el plan?**

#### *3.2.1. Falta de diálogo entre las instancias*

Han pasado más de dos años desde que los miembros de la localidad construyeron el diagnóstico de derechos humanos y formularon un correlativo plan de acción, para aportar a la solución del problema dentro del ámbito de sus competencias. Los lineamientos generales de este plan se dirigían a la realización de una recopilación de información que permitiera caracterizar la población en esta situación dentro de la localidad, detectar sus necesidades y fortalecer un proceso de sensibilización de la población receptora, toda vez que los mismos sienten amenazados los escasos recursos de inversión social con la presencia de los desplazados a los cuales se les da por lo general prioridad en sus necesidades.

No obstante lo anterior, al momento de realizar la labor de seguimiento de los planes de acción y más concretamente el de desplazamiento forzado se encontró que el Comité de Derechos Humanos se ha reunido solamente cuatro veces por año, razón por la cual no se ha logrado ningún avance por parte de esta instancia en lo relativo al tema que nos ocupa.

Se indagó la razón por la cual no han funcionado las acciones de la comunidad y realmente lo que se notó es que no existe una labor de coordinación entre los líderes con las demás instituciones encargadas del tema; la personería local no ha atendido el llamado ni reconocido las acciones adelantadas por los diversos funcionarios públicos que hacen presencia en la localidad.<sup>52</sup> Existe también una profunda resistencia a involucrar a las ONG en las labores de atención a los desplazados, aspecto negativo, dado que es un llamado de la administración distrital la inclusión de estos sectores en las labores de atención integral de los desplazados.



<sup>52</sup> Fuente: Reunión del último Comité Local de Usme de DDHH, realizada el martes 8 de noviembre del 2005.

Aunado a esto en razón al reciente cambio de los alcaldes locales, la alcaldesa local de Usme no conoce con profundidad la gestión del comité y en especial la labor que se está realizando en el tema de desplazamiento.

A fin de aproximarse mejor a las razones por las cuales la política no está dando resultado, se indagó con los funcionarios que hacen presencia en la localidad y allí se pudo establecer lo siguiente:<sup>53</sup> fue reiterada la opinión sobre la necesidad de coordinar de una mejor manera las instituciones que hacen presencia en la localidad de Usme. Es una realidad que dentro de la localidad varias de las iniciativas de apoyo no son conocidas por parte de las autoridades y de los representantes de las organizaciones sociales que contribuyen con el problema. Adicionalmente hace falta mayor difusión de la información para con las personas desplazadas, para ello sería apropiado capacitar no solo a los funcionarios que hacen parte de las entidades que conforman el sistema, sino a las demás autoridades y a la población civil.

Sin embargo no todo es negativo en este tema, existe una importante iniciativa liderada por el Hospital de Usme, la cual involucra a varias instituciones dentro de las que se puede referenciar al CADEL, DABS, Hospital de Usme, ICBF, Fundación “Pepazo” y Fundación Sanville. Hasta el momento se ha logrado establecer un programa especial en el cual se hace una previa identificación de la población desplazada, una caracterización de las personas en esta situación, un seguimiento a la labor de asistencia, se brinda asistencia psicosocial en el tema de elaboración del duelo, capacitación en derechos humanos y a largo plazo se pretende realizar un diseño de proyecto productivo.<sup>54</sup>

Por su parte la coordinación operativa del COL-Usme identifica como principales causas por las que no se registran avances en la implementación de la política:

- La falta de coordinación y articulación en las gestiones que desarrollan uno y otro organismo perteneciente al sistema.



<sup>53</sup> Entrevista realizada a Luis Alberto Medina, funcionario de Acción Social de apoyo en la localidad de Usme.

<sup>54</sup> Información recaudada de la entrevista realizada a Patricia Rodríguez, coordinadora operativa del COL de Usme, y a Andrea Algarra, gestora del proyecto en el Hospital de Usme.



- Existe una sobreoferta de servicios y de apoyo que se ha canalizado de manera inadecuada.
- Los recursos provenientes de la cooperación internacional son considerables pero están siendo mal invertidos.
- No existen unas políticas sociales sólidas para la población históricamente pobre, por lo que gran parte de la población perteneciente a este sector suplanta la condición de desplazado para así acceder a mejores garantías para sus derechos.
- La volatilidad de la población es un punto que dificulta las labores de atención, toda vez que muchas de las familias declaran en una localidad determinada y posteriormente migran a otra, por razones de seguridad, o por la oferta institucional.
- Hace falta mayor proactividad y acompañamiento por parte de la personería.
- Falta mayor y verdadera participación de la comunidad.
- Los programas distritales deberían ser más sostenibles.
- El Estado responde en la mayor parte de los casos por medio de fallos judiciales.
- Se está generalizando una práctica de falsificar las certificaciones de desplazados, conducta que afecta de manera grave a esta población, toda vez que están siendo estafados y obtienen un documento que no les acredita tal condición y que por el contrario les limita las ayudas.
- Hay un rebote de competencias por la presencia de las instituciones de nivel nacional en la capital.
- En lo que respecta a la estabilización socioeconómica esta gestión se dificulta en razón a que no se han sabido desarrollar proyectos productivos encaminados a emplear los saberes propios de la población y debido a que la capital exige niveles educativos mínimos para empleos básicos que no son ostentados por las personas desplazadas.

Por su parte, la Personería local formula también unas observaciones a la manera como está funcionando la problemática de los desplazados en la localidad de Usme.

- Existe aún, a pesar de los esfuerzos institucionales, un grave problema en la recepción de las declaraciones.
- Se hace urgente la fundación de una UAO en la localidad de Usme.
- Es necesaria la conformación de algunos albergues de paso.
- Es preciso que se otorguen auxilios inmediatos completos, se considera que los otorgados aún no son los suficientes.

Las instituciones que hacen parte de esta mesa de trabajo<sup>55</sup> se encuentran realizando acciones tendientes a la conformación del comité local de atención a la población desplazada, organismo ordenado por la ley; sin embargo, la creación del mismo no ha sido de recibo por parte de la comunidad, en razón a que las personas de la localidad no encuentran la necesidad de crear un nuevo comité al cual seguramente asistirán los mismos integrantes de otros comités.

En este sentido se podría afirmar que la comunidad en general no está viendo en los comités existentes respuestas claras de participación ni se están hallando identificados con los representantes de sus intereses en la instancia local.

Adicionalmente otro de los obstáculos a los que se enfrenta la labor de los comités y en general la aplicación de la política de derechos humanos en materia de desplazamiento es que el grueso de la población identifica a “Acción Social” como único ente responsable de la atención a los desplazados y este efecto es reflejado también por los funcionarios de otras entidades que no saben dar orientación a las familias desplazadas.

Si bien en la localidad se enfrentan dificultades de orientación y de difusión en los procedimientos, los problemas de recursos también afectan de manera profunda el proceso. En muchas de las ocasiones las personas desplazadas pretenden acceder a multiplicidad de ayudas, reduciendo así la posibilidad de que otros desplazados accedan a los beneficios, punto que debe trabajarse con cuidado y así



<sup>55</sup> Entiéndase por esta la conformada por las instituciones y las organizaciones no gubernamentales presentes en la localidad de Usme, CADEL, DABS, Hospital de Usme, ICBF, Fundación “Pepazo” y Fundación Sanville, Acción Social, Col-Usme.

lograr la coordinación y acceso a bases de información entre las entidades para dar un tratamiento diferente a este tipo de casos.

Es importante resaltar que si bien la política pública con enfoque en derechos humanos ha adquirido cierta vigencia a través de la atención que da el Estado a la población desplazada, las limitaciones en la etapa de implementación son múltiples. En primer término la autonomía en la toma de decisiones que implican la disponibilidad de recursos por parte de las autoridades locales es bastante limitada y el presupuesto es rígido.

Este tipo de dificultad es identificada como una de las principales fallas en la implementación de las políticas públicas que arroja resultados negativos en la etapa de la evaluación, dado que la mejor manera de realizar los objetivos de una decisión determinada es a través de la amplia capacidad de gestión que puedan tener las autoridades en pequeñas circunscripciones territoriales.

De la autonomía de las autoridades no solo se desprende la posibilidad de contar con los recursos necesarios para la puesta en marcha de los lineamientos, sino que supone también la potestad de redireccionar y adaptar las respuestas estatales en aras de atender las verdaderas necesidades de la población objetivo. Con ello no se pretende proponer un anarquismo en la creación o eliminación de políticas públicas, sino un cierto grado de flexibilidad en la etapa para el rediseño de puntos que resulten ser relevantes en determinado momento.

### *3.2.2. Inversión de recursos focalizada en capacitación*

Para el adecuado desarrollo de una flexibilización en la implementación de la política, se requiere de un constante acompañamiento por parte de las principales autoridades jerárquicas, de la comunidad e incluso del legislador, de tal suerte que, de necesitarse una reformulación, esta provenga de manera oportuna y se adapte fácilmente. En el funcionamiento de los comités locales se propició en un primer momento la participación de las colectividades, actividad que tuvo una contundente respuesta por parte de los residentes de las zonas, sin embargo, una vez capacitados en la temática de los derechos humanos, su actuación se ve limitada por los recursos económicos para llevar a cabo las propuestas de los planes de acción.

De lo anterior se infiere que el acento de la política pública con enfoque en derechos humanos en el caso del desplazamiento no ha superado en lo local el ámbito de la capacitación o promoción de los derechos, dejando así la sensación de que es suficiente, y la gestión del Estado se agota con el hecho de que los ciudadanos conozcan sus derechos aunque no los puedan ejercitar.

Es entonces importante resaltar que la capacitación en derechos humanos comporta también el manejo de los mecanismos de protección de estos, es decir, el ejercicio de acciones constitucionales como la tutela, la acción popular o el derecho de petición, para llevar a la realidad los derechos que se ostentan.

A pesar de ello muchas de las inconformidades de los miembros de la comunidad radicaban en el problema de que para ellos implicaba que cada vez que requirieran de la acción efectiva del Estado fuere necesario iniciar un proceso judicial para su cumplimiento. Una dramática muestra de ello es la acumulación de los cientos de acciones de tutela realizada por la Corte Constitucional, que generó el conocido y antes referenciado fallo T-025 del 2004, en el que aparte del aumento de recursos para la atención de la problemática se propone que las autoridades asuman una postura proactiva en la ejecución de las políticas existentes.

Fallos como el referenciado, denuncias y protestas sociales como las presenciadas en las localidades, dejan la sensación de que la política pública con enfoque en derechos humanos es un lastimoso formalismo y que en la práctica estas se pueden considerar como unas declaraciones de buenas intenciones sin mayor impacto en la sociedad.

La participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas es un avanzado ejercicio democrático, no obstante parece que este ejercicio se limita al conocimiento de los derechos sin permitir que se tenga incidencia en la realidad. Aunado a este problema cabe preguntarse la proveniencia de los recursos para la promoción de las acciones en derechos humanos. La respuesta indica que gran parte de la financiación de estos programas se deriva de la cooperación internacional,<sup>56</sup> tanto de ONG como de



<sup>56</sup> Roth Deubel, André-Noël. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006, p. 151.

gobiernos extranjeros, los cuales en gran parte de los casos disponen los lineamientos de inversión y las condiciones o enfoques de los programas.

Es así como, al terminar estos procesos, el presupuesto aportado se ha agotado y el Estado internamente no cuenta con sus propias fuentes de financiación para hacer sostenible la labor. En el tema de la capacitación y acompañamiento de los comités locales en derechos humanos se padeció este problema;<sup>57</sup> el proyecto se realizó en algunos meses y al terminar el mismo, debido a la ausencia de recursos en el presupuesto, se detuvo la labor de seguimiento a los planes. Es necesario entonces que el Estado en todos sus niveles supere la formalización de los derechos humanos de los desplazados y se comprometa con la real inclusión de recursos en los presupuestos, no contando solamente con los que provienen de la cooperación internacional.

De otra parte y superando el enfoque de promoción de los derechos humanos, existen algunas acciones tendientes a brindar atención a la población en situación de desplazamiento, las cuales pretenden dar una atención asistencialista al problema y se limitan a la atención humanitaria de emergencia, si bien estas acciones son absolutamente necesarias en el sentido en el que es el primer contacto que debe tener la persona desplazada con el brazo ejecutor del Estado, no deben ser las únicas, y es urgente que de manera concomitante con las de asistencia primaria se vayan planeando, diseñando y poniendo en marcha aquellas encaminadas al reestablecimiento económico, a través de la generación de empleo, retorno en condiciones dignas y creación de proyectos productivos.

La etapa preventiva de las políticas públicas en materia de desplazamiento debe ser también un frente de actuación por parte del Estado. El adecuado manejo de las alertas tempranas y la respuesta atenta por parte de las autoridades a estos mecanismos deben ser también directrices para tener en cuenta dentro de la formulación de las políticas públicas en el tema, en aras de evitar las masivas movilizaciones de personas que huyan del conflicto.

Para las autoridades estatales, a lo largo de los últimos gobiernos, la principal causa por la cual la situación de los derechos humanos es



<sup>57</sup> La financiación de este proyecto provino de los recursos de MDS y USAID.

crítica se debe al cruento conflicto armado en el país; sin embargo, no se toma en cuenta la alta demanda de derechos y garantías por parte de la población y las agresivas reformas en detrimento de los derechos adquiridos.

La exclusión, la desigualdad y el aplazamiento en el cumplimiento de los DESC por parte del Estado agudizan la crisis humanitaria padecida por las víctimas del desplazamiento. En muchas ocasiones los indicadores de gobierno enseñan la inclusión de las personas en el registro único, pero consideran que el acceso efectivo a los “servicios” –como son llamados los derechos– constituye otra etapa y es necesario que de manera lenta y progresiva se vayan alcanzando las metas. Sin embargo, las necesidades primarias de esta población no dan espera y no es nada satisfactorio para una víctima del desplazamiento resignarse a aguardar el eventual aumento del presupuesto o quizá el milagroso cambio de enfoque de las políticas de un gobierno que sí pretenda privilegiar los derechos humanos por encima de otros intereses.

Es urgente una redefinición en las prioridades estatales. El bienestar es en realidad el fin último del Estado y la realización de los derechos humanos son su mecanismo de ejecución; el diseño y la implementación de políticas con componente en derechos humanos debe ser un tema de Estado y no de gobierno; los derechos humanos deben estar por encima de los intereses políticos, deberían constituirse como una máxima irrefutable que no permite discusión ni menoscabo. De entender los derechos como una realidad dentro del Estado social de derecho, como pilar fundamental de este esquema, depende la reducción de la brecha entre la formalidad de las políticas y la realidad de los individuos.

De igual forma la participación de la comunidad en la construcción de la política pública se inserta de manera casi prodigiosa dentro de un contexto democrático en derechos humanos, pues así no se tendrían que presentar mayores trabas y la voluntad política sería un común denominador, porque todo giraría en torno de la satisfacción de los individuos y de los derechos humanos. Entonces, la materialización de las iniciativas contaría con una estructura proactiva desprovista de intereses egoístas que llevaría a la realización de las garantías.

No obstante la práctica nos demuestra lo contrario, eliminar las barreras en la construcción y más aún en la realización de los derechos

humanos tiene muchos matices grises que impiden la efectividad de los planteamientos. Al parecer nos encontramos en una etapa en la que es necesario declarar los derechos de los individuos y las obligaciones de los Estados, pero en la práctica los bemoles son bastantes y solo resta anhelar con que sea posible algún día hablar de garantías en sentido material.

La localidad de Usme es una dramática muestra de ello; es simplista preguntarse por qué no funcionan las acciones y por qué no es suficiente con la buena voluntad y la participación activa de los miembros de la comunidad, los cuales se desestimulan con observar que se les pasa el tiempo en capacitaciones y talleres que a la hora de la verdad no mejoran en nada su situación.

Para los defensores de los derechos humanos es un reto mantener la fe en este tema, es necesario continuar actuando de manera constante en pro de los derechos y lograr cada vez mayores espacios; aunque sabemos que esto no es suficiente y que es urgente e inminente la acción y la cooperación del Estado a través de los gobiernos que se muestren comprometidos no solo con la promoción, sino con la protección de los derechos humanos por vía de la política pública, dejando como elemento residual a las acciones judiciales.

La poca efectividad de la gestión de los comités locales simulan el efecto espejo de lo que ocurre en otras instancias de mayor jerarquía; la desarticulación y los celos institucionales se hacen presentes en las organizaciones de modo que operan como brazos desprendidos del gran órgano, y los esfuerzos se pierden en el camino. Sobre este punto es válido reflexionar hasta dónde es necesario revisar las formas de organización administrativa, hasta dónde se debe implementar una descentralización, o quizá una desconcentración o por lo menos acudir a la simple delegación, ello con el objeto de dar una respuesta más adecuada a la problemática y optimizar por el momento los aislados esfuerzos de quienes se hallan inquietos con la problemática del desplazamiento.

Es preocupante ver como a la vuelta de más de dos años, fecha en la cual se realizaron los diagnósticos y planes de acción, se está frente a un comité desmotivado y sin compromiso con la comunidad. Los líderes que hacen presencia en esta localidad son personas con grandes potencialidades y sentido de servicio; la actitud ha cambiado un poco, los miembros se sienten abandonados por parte de la Personería Distrital, sienten que aún no se materializan las buenas

intenciones del Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia” y que hace falta mayor contundencia en la gestión institucional.

Es vital redinamizar estos espacios, perderlos sería retroceder en representatividad y participación. Es una labor de las autoridades establecer las fallas y corregirlas, toda vez que esta es una de las localidades más afectadas por la problemática de derechos humanos y los comités son una excelente oportunidad de construcción de cultura de estos derechos.

La gestión de las autoridades es de gran relevancia en este proceso, es urgente que la Personería Distrital se encuentre al tanto de las labores de los comités locales, les establezca competencias concretas, e incluso sería bastante sano trabajar con algunos indicadores de gestión que impongan un cierto mínimo de cumplimiento en las labores propuestas por los comités.

La presencia de los alcaldes menores es vital en el desarrollo de los comités locales, toda vez que a través de estas autoridades es posible plantear metas realizables, en tanto se logra dar un vuelco en el enfoque general de las políticas. La participación de las otras autoridades es válida y solo a través de la coordinación y del trabajo sinérgico de todos los miembros de la comunidad es posible el logro de objetivos comunes.

Por parte del gobierno central es recomendable que se comprenda la actuación de las autoridades distritales y locales, que se dé un incondicional acompañamiento y una actitud presta a la modificación de las políticas, atendiendo a las necesidades reales de la población con la garantía de hacer de aquellas planes sostenibles.

Para que esto se materialice, es propicio revisar el sistema de transferencias presupuestales a los municipios y superar la etapa declarativa de los derechos con la inyección de capital para el cumplimiento de las políticas en todos los niveles, atendiendo a la actual tendencia del presente gobierno de descentralizar la ejecución de la política pública en materia de desplazamiento, toda vez que si se da esta facultad es necesario contar no solamente con recursos municipales, sino también nacionales, en razón a que el conflicto debe ser concebido como un problema nacional y su solución una responsabilidad estatal por su magnitud e impacto.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El diseño de políticas públicas con componente en derechos humanos es una necesidad de todos los países latinoamericanos, en razón a las graves carencias que padecen sus sociedades. La inequidad, la exclusión, la pobreza y la discriminación son aspectos que solamente pueden ser enfrentados desde la construcción de planes que atiendan a las prioridades sociales de corto y largo plazo; los derechos humanos deben superar la agenda gubernamental; es necesario un compromiso serio de los Estados ante la comunidad internacional para que estos postulados se materialicen como verdaderas políticas de Estado.
- La inversión de parte del Estado para el diseño y puesta en marcha de la política pública con enfoque en derechos humanos requiere recursos internos significativos, toda vez que esta financiación se está efectuando en gran parte con aquellos que provienen de la cooperación internacional, impidiendo así que los planes sean sostenibles y se logren resultados realmente efectivos en lo que tiene que ver con la garantía de los derechos.
- En lo que respecta a la política nacional se debe avanzar hacia una política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno que se conforme a partir del enfoque de derechos. La política debe ser un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones que se encuentran en cabeza del Estado.
- Es urgente que la política nacional replantee su enfoque con respecto al retorno, dado que este no se está realizando con la observancia de los requisitos mínimos exigidos por las normas internacionales, a saber la voluntariedad, seguridad y condiciones de vida digna. Adicionalmente esta figura no es la única alternativa de reincorporación y estabilización socioeconómica, debe respetarse la opción de las familias que arriban a las ciudades y brindarles en ellas las condiciones para la realización de un plan de vida en condiciones de dignidad humana.
- Tanto en la política nacional como en la distrital se deben explorar mejores opciones en lo referente a la adquisición de vivienda,

toda vez que los indicadores de resultados más bajos son precisamente en este aspecto y las condiciones exigidas por los créditos no tienen en consideración la crítica realidad de estas familias, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad extrema en razón a la falta de recursos económicos. Sería positivo explorar alternativas legales por medio de las cuales se dieran opciones de compra de vivienda bajo la modalidad de *leasing* habitacional, a fin de no desperdiciar en arrendamientos los recursos que se asignan a los desplazados por este concepto.

- Se hace imperativa la revisión y el rediseño de todas las políticas sociales en términos generales, toda vez que muchos de los afectados con la crisis económica del país están acudiendo a la suplantación de la condición de desplazado, dado que identifican esto como la única alternativa por medio de la cual pueden ver satisfechos sus derechos y de esta forma perjudican a esta población y varían el sistema de indicadores, impidiendo así detectar las carencias y la implementación de acciones.
- Es preciso que se examine la posibilidad de conformar una UAO en la localidad de Usme, dado que está catalogada según las cifras como una de las localidades de emergencia y ocupa el cuarto lugar de afectación por esta problemática. La comunidad aclama esta institución con base en el tamaño de la localidad y los asentamientos de familias desplazadas en la periferia, a las que se les hace en extremo complejo acudir a otras localidades como Ciudad Bolívar o Bosa en busca de la asistencia.
- Se hace manifiesto que tanto en la política nacional como en la distrital hace falta mucho trabajo, sobre todo en el aspecto relacionado con la estabilización socioeconómica, toda vez que no se ven avances significativos en la creación e implementación de proyectos productivos y la mayor cantidad de recursos se están destinando a la atención humanitaria de emergencia.
- La experiencia del Distrito deja como lección que en realidad es posible diseñar y tratar de poner en marcha la política pública con enfoque de derechos, con esto no quiere decir que el trabajo está hecho, es necesario seguir el rastro a los resultados y realizar oportunas retroalimentaciones a fin de rediseñar lo necesario e impedir que los esfuerzos presupuestales sean desaprovechados.

- Es evidente que el problema de la falta de coordinación de las instituciones se padece a todo nivel, nacional, distrital y local, por eso para hacerle frente a esta dificultad es preciso contar con herramientas tecnológicas y logísticas uniformes, bases de información en red, pero sobre todo con comunicación entre los funcionarios y los voceros de organizaciones sociales que retroalimenten y divulguen sus experiencias a fin de tomar las acciones y los correctivos necesarios de manera oportuna.
- Es urgente además iniciar una labor de capacitación y sensibilización masiva que se haga extensiva no solo a los funcionarios que se desempeñan en las entidades que conforman el sistema de atención, sino también a otras autoridades y a la población civil, toda vez que la labor conjunta con la comunidad goza de un efecto multiplicador de impacto que se requiere en casos graves como el del desplazamiento forzado.
- Es innegable que la gestión participativa de instancias comunitarias es un importante espacio que debe aprovecharse. El trabajo por los derechos humanos exige un esfuerzo constante que debe contrastar la actuación de los diversos estamentos de la sociedad. El estímulo a estos espacios debe provenir de parte de las autoridades públicas, las cuales tienen poder de convocatoria, credibilidad en algunos sectores, como los comités locales de derechos humanos, y el deber de ser multiplicadores de las garantías de los individuos y en especial de las víctimas del desplazamiento forzado.
- Finalmente es claro que a lo largo del documento se exalta la urgencia de que las políticas públicas se encuentren irradiadas por el componente de derechos humanos, sin embargo esta construcción debe hacerse de manera armónica y coordinada, en aras de lograr el correcto aprovechamiento de los esfuerzos gubernamentales, presupuestales y sociales y de perseguir un futuro mejor y más coherente, componente que solamente puede ser alcanzado a través de una correcta planeación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abramovich, Víctor. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

- ACNUR. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto de 2002-agosto de 2004*. Bogotá, diciembre 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría de Gobierno. *Antecedentes y caracterización de la situación actual del desplazamiento en Bogotá*. Bogotá, 2004.
- . *Documento interno “Acción complementaria del Distrito frente al desplazamiento forzado”*. Bogotá, 2004.
- . *Documento interno de la UAID*. Bogotá, 2003.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Mayor de Medellín y Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). *Iniciativas para fortalecer las políticas públicas de atención al desplazamiento interno-Acuerdo de voluntades planes integrales de atención a la población desplazada: Bogotá y Medellín*. Bogotá: Ediciones Antropos, julio 2005.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de atención integral a la población desplazada: hacia la consolidación de la restitución de derechos*. Bogotá: Ediciones Antropos, junio 2005.
- CODHES y UNICEF. *Un país que huye en una nación fragmentada*. Bogotá, 2003.
- Comisión Andina de Juristas. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima, 2004.
- Consejo de Bogotá. *Acuerdo 4 de 1995*. Bogotá, 1995.
- . *Acuerdo 119 del 2004. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá, D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Bogotá, 3 junio 2004.
- Defensoría del Pueblo. *Evaluación de la política pública en el proceso de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*. Bogotá, 2002.
- . *Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*. Bogotá, septiembre 2004.
- Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2004.
- Diario Oficial año CXXXIX. N° 45231. 27 de junio del 2003. *Ley 812 del 2003, Plan de Desarrollo Nacional, hacia un Estado comunitario*. Bogotá, 2003.
- Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo. *IV Encuentro de la Mesa de Trabajo Bogotá sobre Desplazamiento Interno*. Bogotá: Editorial Códice Ltda., 2004.
- Galvis Ortiz, Ligia. *Comprensión de los derechos humanos; una visión para el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2ª edición, 2003.

- Laguado Duca, Arturo. *La política social desde la Constitución de 1991. ¿Una década perdida?* Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Londoño Toro, Beatriz. "Bogotá una ciudad receptora de migrantes y desplazados con graves carencia en materia de recursos y de institucionalidad para garantizarles sus derechos". En: *Revista Estudios Sociojurídicos*, Universidad del Rosario, vol. 6, abril 2004.
- . *Derechos humanos de la población desplazada en Colombia; balances y perspectivas*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, septiembre 2005.
- . *Fortalecimiento de los comités locales de derechos humanos*. Bogotá: Universidad del Rosario, MSD, 2003.
- Maldonado Guerrero, Luis Fernando y Sánchez Ricardo. *Escritos para el estudio de los derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, agosto 2000.
- . *Derechos humanos en Colombia: del reconocimiento a la aplicación*. Bogotá: Colección de Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Defensoría del Pueblo, 1999.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Traducción de Francisco Morata. Barcelona: Ediciones Ariel Ciencia Política, 1992.
- Muller, Pierre. *Génesis y fundamento del análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Innovar, 1998.
- . *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2002.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia. Del 1º de enero al 31 de diciembre del 2003*. Bogotá: marzo 2004.
- . *Compilación de instrumentos internacionales*. Bogotá, 2003.
- . *Recomendaciones y compromisos-Colombia 2005*. Mayo 2005.
- Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 1ª edición, 2ª reimpresión, 2004.
- . *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora, marzo 2006.
- Salazar Vargas, Carlos. "Las políticas públicas. Nuevas perspectivas de análisis". En: *Revista Ciencia Política*, N° 38, primer trimestre de 1995.

- Sarmiento Anzola, Libardo. *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia*. Bogotá: Ediciones Fundación Social, 1992.
- Thoenig, Jean Claude. *El análisis de políticas públicas o ¿cómo toma decisiones el gobierno?* Traducción de Carlos Salazar Vargas. Bogotá: Ediciones Universidad Javeriana, 1994.
- Vargas Velásquez, Alejo. *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores, 1999.