

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES



LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO EN COLOMBIA:

DE LA ENTROPÍA A LA TERMODINÁMICA DEL NO
EQUILIBRIO

AUTOR: LEIDY LIZBETH ALPARGATERO ULLOA
DIRECTOR DE TESIS: AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OPTAR AL TÍTULO DE**

MAGISTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS

BOGOTÁ, COLOMBIA 2011

NOTA DE ADVERTENCIA

ARTÍCULO 23 DE LA RESOLUCIÓN No. 13 DE JUNIO DE 1946 por la cual se reglamenta lo concerniente a Tesis y Exámenes de Grado en la Pontificia Universidad Javeriana.

“La universidad no se hace responsable de los conceptos emitidos por sus alumnos en sus proyectos de grado. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católica y porque los trabajos no contengan ataques o polémicas puramente personales. Antes bien que se vea en ellos el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA:

DE LA ENTROPÍA A LA TERMODINÁMICA DEL NO EQUILIBRIO

AUTOR

LEIDY LIZBETH APARGATERO ULLOA

Politóloga Pontificia Universidad Javeriana Bogotá

4.8 NOTA DE APROBACIÓN

DIRECTOR

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

Doctor en Ciencias Económicas y Jurídicas Pontificia Universidad Javeriana-
Bogotá.

LECTOR 1

DAVID SUAREZ

Doctor en Filosofía Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá

LECTOR 2

SERVIO CAICEDO

Magíster en Administración y Planificación del Desarrollo Regional CIDER,
Universidad de los Andes. Magíster en Filosofía, Pontificia Universidad
Javeriana. Bogotá

Bogotá D.C., Marzo de 2011

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a mi familia a la que debo mi amor y agradecimiento por todo lo que me han brindado y colaborado para el logro de mis propósitos de vida.

También está dedicado a mis amigas del alma Zandra Lucía Muñoz y Carolina Páez López quienes con tanto afecto acompañan mi camino y mi vida llenándola de alegría.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	17
2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO	27
2.1 Última década de Final de Siglo.....	28
2.2 Primera Década del Nuevo Siglo.....	34
2.2.1 Período anterior a la sentencia T-025 de 2004.	34
2.2.2 El comienzo del desbloqueo institucional con la Sentencia T-025 de 2004 .	38
2.2.3 Período posterior a la sentencia T-025 de 2004.	43
2.3 Impacto de la sentencia en Bogotá	47
3. DE LA ENTROPÍA A LA TERMODINÁMICA DEL NO EQUILIBRIO.....	50
3.1. La política pública de desplazamiento y el enfoque sistémico: el todo es más que la suma de las partes.....	57
3.1.1 Sobre el concepto sistémico del Desplazamiento Forzado.....	60
3.1.2. Sobre la producción sistémica de la política pública.....	63
3.1.3 El sistema de atención a población desplazada se encuentra en entropía ECI.....	73
3.2 La Política Pública de Desplazamiento Forzado en las ciencias de la complejidad o el pensamiento complejo.....	86
3.2.1. El concepto de sistema a la luz de la termodinámica del no equilibrio.	91
3.2.2. El concepto de desplazamiento forzado desde la termodinámica del no equilibrio.....	94
3.2.3 El concepto de <i>biopolítica</i> de la atención a víctimas de desplazamiento forzado.	101
4. CONCLUSION	113
BIBLIOGRAFÍA	118

TABLA DE ILUSTRACIONES

Cuadro 1. Sistema Social 1	61
Cuadro 2. Momentos del desplazamiento.....	62
Cuadro 3. Modelo simplificado de Sistema según Easton 1.....	64
Cuadro 4. Representación del Sistema antes de la Intervención de la Corte 1.....	66
Cuadro 5. Estado de avance subsistemas 1.....	72
Cuadro 6. Presupuesto de las Entidades del distrito 1.....	80
Cuadro 7. Presupuesto de las entidades del distrito	80
Cuadro 8. Representación de la interacción entre los tipos de sistemas sociales.....	92
Cuadro 9. Interacción de los tres tipos de jurisdicción	105
Cuadro 10. Evolución lineal de los Derechos Humanos 1.....	107
Cuadro 11. Evolución compleja de los Derechos Humanos 1.....	107
Cuadro 12. La Ciencia, la sociedad y la tecnología como Política Pública.....	101

GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
CDAIPD	Consejo Distrital de Atención integral a Población Desplazada
CID	Centro de investigaciones sobre desarrollo
CODHES	Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento F.
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención integral a Población Desplazada
CNR	Comisión Nacional de Reparación
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos sociales y culturales.
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECI	Estado de Cosas inconstitucional
EDR	Estatuto de Desarrollo Rural
ENV-2007	Encuestas Nacional de Verificación 2007
ENV-2008	Encuestas Nacional de Verificación 2008
ESE	Estabilización socioeconómica
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo rural
OPD	Organizaciones de Población Desplazada
OPSR	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación
P y P	Prevención y Protección
PIU	Plan Integral Único
PPTP	Programa de Protección de Tierras
RUPD	Registro Único de población Desplazada
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada de la Localidad de Suba.
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención integral a Población Desplazada
TGD	Teoría General del Derecho
TGS	Teoría general de los sistemas
UAID	Unidad de Atención Integral Población Desplazada Puente Aranda
UAO	Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada

ABSTRACT

The evolution of the Colombian forced displacement public policy was created over a logical of attention in phases with systemic characteristics. It concerns the fact of the displacement itself, by one side, and treats it as a problem with a high social incidence for the State and as a problem of impact for the victims in their rights system, by the other side. The systemic approach, in theoretical terms, lets to understand political phenomena and to lead public policies, because of its global comprehension of problems and its inclusive answering process. Politics as a system had a right line development until increasing budgets, plans, programs and projects. Nevertheless, this system is still in an Unconstitutional State Group of Things, and there are a lot of needs unsatisfied for displaced people without many possibilities of a real change. So, the investigation took a turn just to the *complex thought*, which makes a change from the vision of the displacement problem as a matter of a linear affection of a rights system (causing an entropy stage), to an analysis of this problem as an assumption of life policy (taken from the thermodynamic of no equilibrium). For this purpose qualitative exploring investigation method was used. It was also made an special documentary review of state of art about Forced Displacement in Colombia and in Bogotá, as well as, an appraisal of legislation, judicial documents, analytical resumes of the National Commission reports, United Nations reports, papers produced by national and local governments, and finally information taken from press and internet sources.

1. INTRODUCCIÓN

El desarraigo de millones de personas es una de las más graves tragedias humanitarias de los últimos tiempos. Algunos se han visto obligados a salir de sus territorios y asentarse en lugares completamente ajenos a sus modos de vida y otros se han visto obligados a cruzar las fronteras de su país, en circunstancias de extrema precariedad. La situación en el mundo es, por decir lo menos, alarmante. El informe de 2010 de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) expone que

A finales de 2009, aproximadamente 43,3 millones de personas en todo el mundo fueron víctimas del desplazamiento forzado por conflictos o persecución, la cifra más elevada desde mediados de los años 90. Esta cifra incluye a 15,2 millones de refugiados 27,1 millones de desplazados internos y cerca de 1 millón de personas cuyas solicitudes de asilo todavía no habían sido resueltas a finales del periodo que recoge este informe.¹ (ACNUR, 2010, 2).

Según el mismo informe, “Colombia, que comenzó a registrar a los desplazados internos en 1997, actualmente tiene un total de 3,3 millones de desplazados internos.” (Ibid, 2010, 25). La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), fuente oficial del país, registra 3.623.961 personas en situación de desplazamiento, siendo el 2002 el año en el que se registra el mayor número de víctimas.² Para la Organización No Gubernamental CODHES “durante el periodo 2002- 2009 la cifra de desplazados asciende a 2. 412.834 personas. Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 personas que han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsadas de sus tierras desde que se inició el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.” (CODHES, 2010, N. 76)

Para responder a tal situación el país ha desarrollado una política pública para la atención de las víctimas de la violencia, la cual si bien ha mitigado la crisis humanitaria, aún no logra resultados exitosos y generalizados de retorno,

¹ Ver anexo 1. Países con población desplazada según ACNUR.

² Ver anexo 2. Cifras de población desplazada con corte a 26 de enero de 2011

reparación y estabilización socioeconómica de quienes a la fecha se encuentran registrados. Esta situación es aún más preocupante ante el contexto de permanencia del conflicto armado y de recrudecimiento de la violencia, que hace evidente las limitaciones de la política de seguridad democrática y la “desmovilización” de las AUC,³ así como ante el panorama que ha dejado el fuerte invierno en el año 2010 con la afectación de 2.218.000 personas en 710 municipios de 28 departamentos y el distrito capital. (El Nuevo Siglo, 2010)

La multicausalidad e incluso multiescalaridad del problema del desplazamiento no se reduce únicamente a un tema de violencia, sino que cada vez más, diversas causas pueden confluir generando, en todo caso, una violación sistemática de los derechos. En el ámbito internacional, (liderado por Naciones Unidas) la confluencia de causas que generan el desplazamiento, se enmarca en el concepto de “*emergencias humanitarias complejas*”⁴ Este concepto se entiende *grosso modo*, como un tipo de crisis humanitaria causada por la combinación de diversos factores como pueden ser: el desmoronamiento de la economía formal y de las estructuras estatales, los conflictos civiles, las

³ Si bien es cierto que en el contexto de la política de seguridad democrática se da la liberación de algunos secuestrados, se realizan operaciones exitosas desde el punto de vista militar como la operaciones Jaque, Fénix, Fuerte y se afecta al secretariado de las FARC con la muerte de Raúl Reyes e Iván Ríos, ésta política ha sido insuficiente ante la emergencia de nuevas formas de violencia, aun más complejas y difíciles de atacar, como las bandas criminales y la situación de rearme paramilitar. “*La reorganización y rearme paramilitar se explica por diversas razones: los grupos como el que lidera Cuchillo en el sur-oriente que nunca se desmovilizaron, 2) integrantes de grupos paramilitares desmovilizados que siguen delinquirando con nuevas modalidades operativas, 3) nuevos grupos que han surgido como resultado de un agresivo proceso de reclutamiento especialmente en zonas urbanas. Según el observatorio de derechos humanos de la Vicepresidencia en 2009 se perpetró 29 masacres en el país con un saldo de 147 víctimas y el reporte oficial atribuye a desconocidos la responsabilidad de 25 de estas masacres y a la guerrilla las tres restantes*” (SIC) (CODHES; 2010, N 76)

⁴ El concepto de “*emergencia política compleja*” (actualmente es más habitual el de “*emergencia compleja*”, utilizándose a veces también el de “*emergencia humanitaria compleja*”) fue acuñado a finales de los años 80 por las Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis que han proliferado desde entonces, durante la post-Guerra Fría. Surgido inicialmente en referencia a los casos de Mozambique y Sudán, pronto se expandió su utilización debido a la proliferación de conflictos civiles y de operaciones de paz durante los años 90, así como gracias a la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios en 1992 (ver Ocha) (Munslow y Brown, 1999:209). Como señalan Paul (1999:1) y otros autores, el concepto no deja de ser un eufemismo para referirse a lo que, en realidad, es una violación masiva y deliberada de los derechos humanos. Tomado de Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Universidad del país vasco. (Pérez de Armiño, Carlos; 2010)

hambrunas, las crisis sanitarias, el éxodo de la población, o desastres naturales.

El análisis que aquí se presenta observa el fenómeno de desplazamiento en el escenario de conflicto y violencia, pero aportando una interpretación teórica que busca trascender el análisis sistémico y generar uno desde el pensamiento complejo, constituyéndose en un trabajo de alguna manera *sui generis* puesto que la mayoría de investigaciones sobre este tema son estudios de caso, o bien, balances de política pública, o investigaciones de corte jurídico, pero no abundan las aproximaciones desde enfoques teóricos y epistemológicos de los estudios políticos. De esta manera, conceptos como los de biopolítica y entropía, se constituyen en unidades analíticas sobre las cuales se presentará la argumentación de esta investigación.

Metodológicamente este trabajo se define como una investigación cualitativa de corte exploratoria que entiende la “*comprensión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción a partir de la lógica de los diversos actores*” (Galeano, 2004, 20). Para ello se realizó una revisión documental del estado del arte sobre Desplazamiento Forzado en Colombia y en Bogotá, una revisión normativa y jurisprudencial, lectura y realización de resúmenes analíticos de los informes de la Comisión de seguimiento a la política pública, de los informes de Naciones Unidas y de documentos e informes de Gobierno nacional y distrital.⁵ Dicha información fue interpretada a la luz de la teoría sistémica de los estudios políticos y del pensamiento complejo.

⁵ Existe información que también es expuesta en virtud de la experiencia adquirida en el trabajo desempeñado como profesional y luego como Coordinadora de la Unidad de Atención y Orientación de Población Desplazada de la localidad de Suba en la ciudad de Bogotá, teniendo ocasión de conocer el diseño, e implementación de la política distrital desde 2004 hasta 2008.

JUSTIFICACIÓN

La política pública de desplazamiento forzado, cuya creación se formaliza con la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, es una política sistémica. En su diseño existe una estructura de Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada –SNAIPD-, el cual puede caracterizarse como lineal, en tanto que estableció un proceso de atención en fases. Al final del tránsito por cada una de ellas (Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Estabilización Socio Económica, -P y P, AHE, ESE-) se esperaba que las víctimas superaran la situación de desplazamiento forzado.

Sin embargo, el desarrollo normativo, que inicia incipientemente a partir de 1995, se desarrolla y formaliza con la Ley 387 en 1997 y se amplía visiblemente a partir de 2004 con la participación de la Corte Constitucional en la política pública, no fue ni ha sido suficiente para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas; la Corte Constitucional identificó graves problemas de coordinación interinstitucional, omisiones de las autoridades competentes en la implementación de leyes, prácticas estatales inconstitucionales, falta de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para atender a las víctimas, así como otras fallas sistémicas detalladas en la sentencia T-025 de 2004.

Esta sentencia es el resultado de un cúmulo significativo de tutelas que llevó a la Corte a la expedición de una auténtica macro sentencia por: 1. El tamaño de la población beneficiaria, 2. La gravedad de las violaciones a los derechos que pretende resolver 3. Los numerosos actores estatales y sociales que involucra y 4. La ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo que lleva 6 años y sigue abierto. (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, 14)

En esta macro-sentencia la Corte Constitucional, declara el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- evidenciándose con ello un gravísimo bloqueo institucional en el SNAIPD⁶. Esta declaratoria debía convertirse en la

⁶ El bloqueo institucional del SNAIPD es el concepto que sintetiza las fallas sistémicas del SNAIPD, las cuales impiden el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

oportunidad para provocar un cambio en el sistema y por esta vía superar el ECI. De hecho, éste último no se ha superado, aunque sí han existido cambios significativos en el sistema aunque no profundos, en el sentido del desarrollo de un importante modelo de política pública con enfoque de derechos sin precedentes. Este modelo mejoró las condiciones de atención, pero no garantizó de manera real la superación de la crisis humanitaria y la pobreza de las víctimas. De manera que, esta declaratoria ha generado un proceso *sui generis* de acompañamiento de la Corte Constitucional al Poder Ejecutivo en el diseño e implementación de una política integral de atención; situación que ha puesto en el debate actual una controversia acerca de los límites entre las dos ramas del poder.⁷

De cualquier manera, es a partir de 2004, que se empiezan a expedir, en mayor cantidad leyes, decretos, documentos Conpes y Planes de atención. La política pública de atención integral en Bogotá empieza entonces a configurarse bajo las directrices del Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada –PNAIPD- (Decreto 250 de 2005).

Dos de las principales ciudades receptoras⁸ de población desplazada, Bogotá⁹ y Medellín, diseñaron e implementaron los Planes Integrales Únicos –PIU-. Se

⁷ Sobre este tema, este texto recoge y se suma a la perspectiva de Cesar Rodríguez según la cual: “Frente a las críticas, según las cuales el activismo judicial invade las competencias de los funcionarios del Ejecutivo y el Legislativo que son elegidos popularmente –y por lo tanto resulta injustificado en una democracia- señalamos casos frecuentes en los que las burocracias y los sistemas políticos de las democracias contemporáneas entran en situaciones de estancamiento estructural que frustran la realización de los derechos constitucionales. En esas circunstancias de bloqueo institucional –que derivan en profundas deficiencias, o incluso, en la inexistencia de políticas públicas para atender problemas sociales urgentes-, afirmamos que las cortes son la instancia adecuada para desestancar el funcionamiento del Estado y promover la protección de los derechos”. (Rodríguez; 2010, 17)

⁸ Ver anexo 3 Ciudades receptoras de población desplazada según el observatorio de CODHES. Es necesario precisar que estas ciudades no solamente son receptoras. En el interior de ellas también existe desplazamiento intraurbano. “El 3 de Marzo de 2004 la Defensoría delegada para la evaluación de riesgos de la población civil, como consecuencia del conflicto armado emitió el informe de riesgo N. 1304, en el cual alertó sobre la grave situación de derechos humanos en diez barrios de la localidad de Ciudad Bolívar: Caracolí, el Paraíso, Los Alpes, Perdomo Alto, Potosí, Santo Domingo, Santa Bibiana, Sierra Morena, Tres Esquinas y Vista Hermosa. El informe señala también que existe un inminente riesgo de desplazamiento intraurbano de jóvenes como consecuencia del accionar de los grupos de Autodefensa y milicias. Uno de los elementos que generó el seguimiento en esa zona fue el aumento de un 50% en las muertes violentas en el periodo comprendido entre el 1 de enero y

activó la figura creada con la Ley 387 de 1997, las Unidades de Atención y Orientación –UAO-, como espacios de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). Paralelamente se desarrolló un amplio marco jurídico y un importante compendio jurisprudencial a partir de los 84 autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y de las 14 audiencias públicas de discusión. El desarrollo de estos autos y audiencias se convirtieron en herramientas a través de las cuales se acompañó al ejecutivo en el diseño e implementación de la política de atención a víctimas de desplazamiento, contando con una amplia participación institucional y de organizaciones de la sociedad civil, así como de Organizaciones Nacionales de Población Desplazada (OPD).

En la administración: “Bogotá Sin Indiferencia”, del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004- 2007) y en el marco del PIU se instalaron 5 UAO en las principales localidades receptoras de población desplazada y una adicional en la terminal de transportes. También se logró la entrega de subsidios complementarios de vivienda, un programa de generación de ingresos con recursos de la Unión Europea, se aumentaron los recursos para la AHE, se llevó a cabo la ejecución de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación –OPSR- y se extendió el programa Familias en Acción. En este período también se instaló un albergue temporal operado por la Cruz Roja Colombiana, con recursos de la Secretaría de Gobierno del distrito.

Desde el punto de vista financiero, el desarrollo de la Política Nacional y Distrital de Atención a las víctimas de desplazamiento forzado incrementó de manera muy importante los presupuestos. En el informe de julio de 2010 que presentó el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional como parte del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T 025 de 2004 se afirma que:

Los recursos asignados para atender a la población desplazada se han multiplicado 10 veces entre el período 1999 - 2002 y el período 2007 - 2010,

el 15 de febrero de 2004, con respecto al mismo periodo en 2003. Con base en este mismo informe, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas emitió una alerta en Abril de 2004, con el fin de que se adoptarán medidas para prevenir los riesgos evaluados por la Defensoría del Pueblo. (Defensoría del Pueblo, ACNUR, UE, 2004, 62)

⁹ Con corte a 30 de septiembre de 2010 Bogotá alberga 292.746 personas desplazadas

recuerda el informe. Entre 1999 y 2002, los recursos destinados para tal fin ascendieron a 543.109 millones de pesos constantes de 2010; entre 2002 y 2006, los recursos fueron de dos billones de pesos constantes de 2010; y entre 2007 y 2010, el presupuesto para atención a desplazados pasó a 5.3 billones de pesos. (América economía, 2010)

En dicho informe el Gobierno Nacional solicita a la Corte Constitucional levantar el ECI declarado en el año 2004 por considerar que se superaron los factores que motivaron dicha declaratoria.¹⁰ La reacción de las OPD- no se hizo esperar, y así como sucedió en el año 2007 estas organizaciones expresaron (a propósito de los 10 años de la Ley 387 de 1997) un conjunto de limitaciones de la política pública. Es así como en el año 2010 rechazan el levantamiento del ECI, por considerar que dichas limitaciones continúan, a pesar del esfuerzo presupuestal.

No es cierto, como afirmó el saliente gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el día 30 junio, que se han superado los factores que motivaron la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte. La mejor prueba que indica el incumplimiento, son los centenares de tutelas de población desplazada demandando por esta vía el cumplimiento a sus derechos, desconocidos sistemáticamente por parte de Acción Social y las entidades del sistema de atención a la población desplazada. En materia presupuestal, se reconoce el esfuerzo que hace el gobierno, pero éste aún es insuficiente para atender las demandas de las víctimas. (Colectivo de Abogados, 2010)

Del lado del Gobierno Distrital de Bogotá, de igual forma se incrementaron significativamente los recursos para la atención de las víctimas de desplazamiento. Según datos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá el presupuesto asignado por el conjunto de instituciones que integran el Sistema Distrital para la atención de las víctimas de la violencia era de \$1.409.221.062 en el año 2004, mientras que para el año 2009 esta cifra escaló a \$169.640.777.707 cifra que corresponde al presupuesto efectivamente

¹⁰ Adicionalmente en dicho informe el Gobierno Nacional además de considerar que se debe levantar el ECI ha esgrimido una serie de argumentos que cuestionan las facultades de la Corte para dicha declaratoria. De un lado, que no existe una norma o ley que explicita esa facultad de la Corte; y de otro lado, asocia o relaciona directamente los estados de excepción con los estados de inconstitucionalidad. Ante estos planteamientos, la comisión de seguimiento de la política pública emitió un último informe en el mes de julio de 2010, en donde se expone la raíz constitucional que fundamenta a la Corte para poder emitir dicha declaratoria, en virtud de la protección de los derechos humanos de las víctimas y expone razones jurídicas por las cuales no es posible homologar el estado de excepción al estado de inconstitucionalidad. Así, como pone de manifiesto que el levantamiento de esta declaratoria sólo se puede realizar una vez se compruebe que las víctimas gozan efectivamente de sus derechos y para ello se requiere el cumplimiento de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos GED.

ejecutado. (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno 2010)

La Comisión de Seguimiento es otro actor activo en la actual política de atención a desplazados, desde la sociedad civil, se constituye en “una iniciativa social, que bajo los criterios de independencia y complementariedad, trabaja por los derechos de la población desplazada y realiza el seguimiento a la política pública.” (I informe Comisión, 2008)¹¹. El papel de la Comisión de Seguimiento ha consistido en la realización de dos Encuestas Nacionales de Verificación ENV de los derechos de la población desplazada. A partir de los resultados de dichas ENV ha presentado 33 informes desde 2008, en los cuales se presentan los resultados analíticos de estas encuestas y recomendaciones de política pública, considerando las fases de atención y los sistemas de derechos vulnerados.

Así las cosas, este documento se ubica en este contexto de ECI y considera los siguientes actores sociopolíticos: el Estado (en su rama ejecutiva y judicial - Gobierno nacional, distrital y la Corte Constitucional), las Organizaciones de población desplazada OPD y la Comisión de Seguimiento (representando la sociedad civil). El punto de partida teórico, se enmarcó inicialmente en el enfoque sistémico, bajo la premisa de que la evolución de la política pública de desplazamiento forzado de Colombia, se configuró a partir de una lógica de atención en fases con características sistémicas, toda vez que comprendía el hecho del desplazamiento forzado de un lado, como un problema de alta relevancia social, al cual el Estado debía dar una respuesta integral y de otro

¹¹ Se crea en el año 2005 con la participación de la Consultaría para los derechos humanos y el desplazamiento forzado CODHES, la Corporación Viva la Ciudadanía, el Secretariado Nacional de Pastoral Social, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Plan internacional y personalidades de la vida nacional. En virtud de los primeros autos de la Corte (109 y 233 de 2007) donde se solicitaba la adopción de una batería de indicadores para la medición del goce efectivo de los derechos y luego de un ejercicio de verificación, consolidación y aprobación de esta batería, en la cual participaron en su construcción las entidades del sistema y la misma Comisión, la Corte Constitucional encargó a la Comisión de Seguimiento realizar una labor de verificación, consistente en constatar en terreno si la información recolectada para la aplicación de tales indicadores era o no adecuada. (I informe Comisión, 2008)

lado, como un problema de afectación a las víctimas en sus diversos sistemas de derechos.

Desde esa lógica, se requería una política pública que comprometiera en un gran sistema de orden nacional y territorial, unas responsabilidades sectoriales, unas instancias de coordinación interinstitucional, un esquema de participación de las víctimas y un sistema de información que se constituye en la herramienta de focalización de los beneficiarios de la política diferencial del Estado.

En lo teórico, el enfoque sistémico permite, de un lado, la interpretación de los fenómenos políticos, y de otro lado el direccionamiento de las políticas públicas, por su comprensión holística de los problemas y la necesidad de respuestas integrales a los mismos; de manera que, leyendo diversos autores de los estudios políticos que se inscriben en este enfoque es posible encontrar algunas categorías de análisis para interpretar la política pública de desplazamiento forzado.

Sin embargo, sí el actual sistema de atención fue diseñado, desde un enfoque sistémico con la pretensión de solucionar integralmente el problema *¿por qué razón el ECI y la insatisfacción de las necesidades de la población desplazada permanecen, aun cuando la política pública evolucionó, linealmente, aumentando significativamente los presupuestos, los planes, los programas y los proyectos para esta población?* Es más, *¿sí se continuarán aumentando mucho más los presupuestos de atención, se lograría la superación del ECI y la estabilización total y completa de las víctimas?* Probablemente este tema no se resuelve exclusivamente desde el punto de vista presupuestal.

Con esta inquietud, se da un viraje teórico del enfoque sistémico al *pensamiento complejo o ciencias de la complejidad*, encontrando en esa visión elementos analíticos para proponer la comprensión del fenómeno desde una

postura en donde se trasciende el problema del desplazamiento como un problema lineal de afectación de sistemas de derechos.

Para ello se propone como concepto analítico y de transición de lo sistémico a lo complejo, la tercera ley de la termodinámica, este es, la entropía. La grave afectación a los sistemas de derechos de las víctimas, llevó al sistema de política pública a un estado de entropía, denominado desde el punto de vista jurídico como un ECI; y de otro lado, llevó a las víctimas también a un estado entrópico evidenciado en la persistencia de la insatisfacción de sus aspiraciones y necesidades, a pesar de recibir, hoy en día, una mejor atención por parte del Estado.

La entropía, puede analizarse desde el paradigma del conocimiento clásico, el cual es muy bien reflejado en el pensamiento sistémico, pero también puede ser interpretado desde un nuevo paradigma del conocimiento, este es el de la complejidad. En este último la termodinámica del no equilibrio parece expandir el horizonte de interpretación del Desplazamiento Forzado Interno y la política de atención, derivando en una concepción de *biopolítica*. Entendida esta como *política de la vida*. El valor agregado de esta interpretación, es la superación de la visión de política pública como un asunto tecnocrático y de respuesta estatal. Desde esta visión, el horizonte de la biopolítica es la calidad de vida y el bienestar de las víctimas.

Así las cosas, lo que me propongo implica mostrar dos estadios de análisis: Un análisis diagnóstico del actual sistema de atención a población desplazada desde el marco conceptual sistémico y un análisis prospectivo del sistema pero ahora desde el marco conceptual de las *ciencias de la complejidad o el pensamiento complejo*.¹²

¹² Esta pretensión necesariamente pasa por delinear, aunque no de manera profunda porque sobrepasa los intereses de esta investigación, un tránsito de paradigma del conocimiento desde la tradición moderna occidental a las ciencias de la complejidad con fundamentos bastante diferentes.

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En diferentes estudios se ha evidenciado que el desplazamiento forzado en Colombia es un hecho social que no solo se ubica en las dos últimas décadas de la historia colombiana, toda vez que desde el período mismo de la “*violencia*”, en los años cincuenta del siglo XX, el desplazamiento forzado, se constituyó en un hecho de importancia para el análisis social y político del país, así como para la comprensión de los fenómenos de urbanización.¹³ Sin embargo, el análisis que aquí se presenta, no pretende remontarse a esa parte de la historia de evolución del desplazamiento forzado en Colombia, puesto que el interés se centra en el período en que este hecho social empieza a ser atendido por parte del Estado de manera diferencial, por considerarse un problema socialmente relevante a nivel nacional e internacional.

Desde esta perspectiva, retomando trabajos como los de Cesar Rodríguez, así como los informes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, normatividad y jurisprudencia, se presentan los principales momentos de cada una de las dos últimas décadas del país: la de final de siglo XX (1990-1999) y la de comienzo de siglo XXI (2000- 2010), identificando en ellas rasgos que resultan prioritarios para el análisis y comprensión de la política pública de desplazamiento forzado.

Aquí vale la pena aclarar, que realizar un recorrido por la historia de la política de desplazamiento forzado en el país, aunque puede ser un ejercicio largo, se justifica para demostrar que la política ha evolucionado positivamente y que en efecto, esa evolución lineal y de menor a mayor complejidad, entreteje en sí

¹³ “Colombia no ha sido ajena al fenómeno del desplazamiento forzado toda vez que se ha percibido una relación de causalidad entre periodos de violencia y desplazamientos humanos, como en el caso del periodo denominado “La violencia” de mediados del presente siglo, en el cual se reportaron 2’003.600 desplazados como consecuencia esencialmente de la violencia partidista, y en menor grado de otras violencias como expresión de conflictos por la tenencia de la tierra, el control de las estructuras del poder local y rivalidades tradicionales entre poblaciones”. (Hernández, 1999)

misma varias dinámicas, que lejos de llevarnos a conclusiones reduccionistas, como que el gran andamiaje de política pública y el gran esfuerzo presupuestal resultan inocuos ante la persistencia del ECI y por ende, la insatisfacción de las necesidades y aspiraciones de la población, busca al contrario, proponer la ampliación de las interpretaciones sistémicas mostrando su transición a la complejidad.

Esto no significa desconocer o minimizar el valor del pensamiento sistémico, sino su trascendencia a una visión optimista de la realidad, en donde no solo es necesario continuar evolucionando, pues la naturaleza del mundo es en sí misma cambiante, sino que es necesario la universalización y profundización de los derechos de la población, en pro de una política de la vida de más y mejor bienestar.

2.1 Última década de Final de Siglo

La violencia generada por la disputa político militar de los actores armados impactó fuertemente las diferentes regiones del país, especialmente aquellas con condiciones económicas y territoriales estratégicas para el avance del proyecto militar las guerrillas (FARC y ELN) las cuales venían fortaleciéndose desde su creación en 1964 y 1965 respectivamente, así como de las Autodefensas creadas en 1997, y que ingresan en la contienda político militar, logrando consolidar un poder paramilitar muy fuerte en las diferentes regiones del país. En ese contexto de conflicto armado y disputa por el control territorial, poblacional y económico, el desplazamiento forzado se constituyó en algunas ocasiones, en estrategia de guerra para el control territorial y poblacional, en otras, como estrategia de supervivencia y otras en la consecuencia del fuego cruzado de los actores armados.¹⁴ En otras palabras, el desplazamiento

¹⁴ “Es recurrente la predicción, en un contexto de recrudecimiento del conflicto armado con graves efectos sobre la población civil en materia de violaciones a las normas del DIH, de una tendencia al aumento de los desplazamientos. Pero ello ocurre no solo porque el desplazamiento sea una de las consecuencias del conflicto armado, sino porque se ha convertido en una poderosa estrategia de guerra con modalidades de copiamiento militar de territorios, expulsión violenta de comunidades, repoblamiento con población afecta al actor

forzado es una clara estrategia *biopolítica* de los actores armados, entendida como el control de la vida y la muerte, el dominio sobre los cuerpos y sobre la población, a partir del cual se erigen proyectos políticos militares y paraestatales.

“El cuerpo del desplazado se encuentra impregnado de historia (Nietzsche §274); es decir, el cuerpo es historia sedimentada de los hábitos, las costumbres, los usos que una comunidad ha transmitido; de manera más precisa, el cuerpo es la tradición. Ahora bien, la historia configura al cuerpo, pero la materialidad de este no se desvanece en la historia, de forma que al hablar de cuerpo, hablo de la ubicación de los lugares del poder político dentro de la juridicidad del contrato por medio de la mutilación, la transgresión, el asesinato, la puesta en escena de los cuerpos mutilados, como indicio de advertencia. Los cuerpos mutilados cuentan de manera específica, la manera en que la historia hace evidente la violencia como construcción y valor social. De esta manera el cuerpo es una marca o registro social, es una radiografía sociocultural; expresa y vivencia los conflictos de la cultura, representa la inmediatez de todo sentir; los valores que se esconden en los discursos de valor político que pretenden radicar su validez institucional sobre una estructura violenta y en crisis, gracias a la fe vivida en comunidad.”(Vega, 2004,9)

En ese contexto, se pueden evidenciar varios momentos de la respuesta del Estado a esta problemática, que pasó de negar el problema, a una incipiente formulación de política y luego un amplio proceso de política pública acompañado por la sociedad civil y la Corte Constitucional, en una suerte de proceso evolutivo, aunque con escasos resultados en la satisfacción real de los derechos de las víctimas.

- **Momento de negación del problema o de ausencia de la política pública.** En los primeros cinco años de la década del 90, el hecho del desplazamiento forzado se atribuía a razones exclusivamente económicas o desastres naturales y en consecuencia, no existían estadísticas de las víctimas, menos aun políticas públicas, y la ayuda humanitaria era prestada por la Iglesia, el Comité de la Cruz Roja o las ONG's.

militar dominante en el territorio, cercos a poblaciones y confinamientos. Aunque el desplazamiento ha sido en muchos casos una estrategia de sobrevivencia de la población en medio de la guerra, de resistencia civil, de huida de las zonas de conflicto o de auto confinamiento. (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. DAPD, 2004,11).

- **Momento de surgimiento incipiente de política a partir del reconocimiento del problema** Es en septiembre de 1995, cuando el Gobierno Nacional reconoció que el desplazamiento estaba estrechamente ligado a la violencia y que, además, era un tema humanitario urgente que debía ser incorporado en la agenda pública y requería la elaboración de una propuesta de política. (Rodríguez, 2010, 71) Este reconocimiento llevó a la expedición de dos documentos CONPES que marcan el incipiente surgimiento de una política de atención. Estos son:

 - a.) CONPES 2804 de 1995 por medio del cual se aprobó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y con este creó el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD, instancia de coordinación del programa.
 - b.) CONPES 2924 de 1997 el cual creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- y puso en funcionamiento el CNAIPD que en dos años no había sesionado y creó el Fondo Nacional para la financiación de los programas.

- **Momento de creación de la legislación sobre el desplazamiento forzado.** Se expide la Ley 387 de 1997. Esta “fue fruto de un trabajo interinstitucional entre un equipo de la Consejería Presidencial para los desplazados, académicos de las universidades Nacional y Javeriana, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia” (Rodríguez, 2010, 74). En la misma, se concibió el problema del desplazamiento forzado como un proceso de fases, de manera que se establecieron tres etapas de atención, a saber: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización y Consolidación Socioeconómica. Esta ley, sin duda garantista y completa, configuró desde un enfoque sistémico una estructura de atención, responsabilidades institucionales, coordinación y articulación (entre

actores estatales, víctimas y otros) todo ello con el fin de atender desde el principio de la integralidad, entre otros, a las víctimas. Lo que se había configurado como un sistema nacional se esperaba que se replicara en los territorios como sistemas territoriales de atención a población en situación de desplazamiento (esto es departamentos, municipios y distritos). Posteriormente se expedieron los siguientes decretos reglamentarios y un último documento CONPES:

- a.) Decreto 173 de 1998. Que contiene el Plan Nacional de Integral a Desplazados PNAIPD
- b.) Decreto 501 de 1998 que organiza y pone en funcionamiento el Fondo Nacional para la Atención integral a la PD
- c.) Decreto 489 de 1999 el cual asigna a la antigua Red de Solidaridad Social RSS como la coordinadora del Sistema
- d.) Tercer documento CONPES 3057 de 1999. Plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la atención en las fases previstas por la ley. La creación del Sistema de Alertas Tempranas – SAT-

En suma, esta fase inicial, se caracterizó por el diseño incipiente de una política pública, que bajo el principio de la integralidad, buscó diseñar un sistema lineal de atención con el cual las víctimas pudieran al cabo del tránsito en cada una de las fases, restituir sus derechos. Sin embargo, este sistema, en este primer periodo no se materializó. La ley no era suficientemente conocida por las instituciones responsables en cada una de las fases de atención, el sistema de registro para recibir la condición de desplazado era precario y no existían las sesiones de coordinación que planteaba la ley mediante el Consejo Nacional, ni lo Comités Territoriales de atención. En cambio, en la práctica el desplazamiento forzado en los territorios seguía siendo atendido bajo la normatividad creada para la atención de desastres naturales (en el mejor de los casos) y la ayuda humanitaria seguía siendo provista por la Iglesia católica (Pastoral Social).

A continuación se enuncia las normas que regulan la atención a desplazados en Bogotá, pues merece la pena su atención, no solo por ser la principal ciudad receptora¹⁵, sino por ser pionera en políticas públicas de desplazamiento forzado, lo cual la ha diferenciado sustancialmente de resto de territorios, que consideraron y aun consideran, el desplazamiento forzado como un problema del orden nacional, desconociendo principios como los subsidiariedad y complementariedad para la atención a fenómenos complejos.

En el caso de Bogotá, fue hasta el año 1998 cuando por medio del Acuerdo 002 de esa vigencia, se dictaron normas para la atención integral a los desplazados por la violencia, y con el decreto 624 se reglamentó el funcionamiento del Consejo Distrital de Atención a Población Desplazada por la Violencia. (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005). En 1999 se pone en funcionamiento la primera UAO, en ese época llamada Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID), lugar donde la Personería de Bogotá, la Red de Solidaridad Social (RSS), Secretaría de Gobierno y más adelante otras instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el hospital local y otros, orientan a los desplazados, realizan la entrega de AHE y hacen difusión y orientación de rutas de acceso a los servicios sociales.

Dentro de la normatividad distrital emitida en esta época se encuentra¹⁶:

- Decreto Distrital No. 1189 del 19 de diciembre de 1997, “Por el cual se reglamenta el Comité Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.”
- Acuerdo Distrital No. 02 del 25 de marzo de 1998, “Por el cual se dictan normas para la atención integral de los desplazados por la violencia y se dictan otras disposiciones”

¹⁵ Con corte a 30 de septiembre de 2010, según fuente oficial Bogotá alberga 292.746 desplazados

¹⁶Directiva 013 de 2008. Disponible en http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuesto/informes_pre/Tab_de_splazados/Inf_III_trim_pob_despla.pdf

- Decreto Distrital No. 0624 del 13 de julio de 1998, “Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención de la Población Desplazada”
- Decreto Distrital No. 0762 del 4 de septiembre de 1998, “Por el cual se adiciona el Decreto 624 del 13 de julio de 1998”
- Resolución 103 de marzo 22 de 2002 de la Alcaldía Mayor, “Por la cual el Alcalde Mayor de Bogotá designa al Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno, como delegado en el Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia”. Referenciados en Informe de Población en situación de desplazamiento. Secretaría de Gobierno Distrital. Julio-septiembre de 2010

Aunque la creación de la UAO de la localidad de Puente Aranda en Bogotá fue un paso importante para la atención de las víctimas, allí se hicieron evidentes las fallas sistémicas en el sistema de registro de la población, la demora en la entrega de la ayuda humanitaria y la deficiente información sobre las rutas de acceso a los derechos básicos de salud y educación, entre otros. Fue así como empezó a vislumbrarse por parte del Estado, la insuficiencia de la UAO para la demanda de atención y por parte de las víctimas, la dificultad de llegar hasta Puente Aranda (localidad donde se ubica la UAO) desde las localidades que para esa época, y aun, se consideraban como las que albergaban en mayor proporción a la población desplazada, estas son: Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, San Cristóbal y Suba¹⁷. Pero no solamente estas localidades se caracterizan por ser receptoras, algunas de ellas han tenido una doble dimensión, al configurarse también como expulsoras, en el marco del fenómeno de desplazamiento intra-urbano.

Del lado de la política, la situación de fallas sistémicas no cambió mucho en los primeros años del nuevo siglo, donde las condiciones de vida de los desplazados empeoraron, las ciudades capitales albergaron más y cada vez

¹⁷ Ver anexo 4 Población desplazada asentada según localidad de Bogotá

más, familias desplazadas y el desarrollo de la disputa político militar de los diferentes actores seguía produciendo desplazamientos forzados a cuenta gota, e incluso masivos como en los casos de comunidades indígenas y afro colombianas¹⁸ despojadas de territorios geoestratégicos.¹⁹

2.2 Primera Década del Nuevo Siglo

Esta década puede ser estudiada en tres sub-periodos: antes de la sentencia de la Corte Constitucional, en donde se ubica el momento de crecimiento exponencial del desplazamiento forzado 2000-2002, un segundo sub-periodo que corresponde al comienzo del desbloqueo institucional con la incidencia de la sentencia T 025 de 2004 y su compendio jurisprudencial y un tercer sub-periodo después de la Sentencia en donde se concreta normativamente la inminencia de las responsabilidades territoriales en la atención a la PD 2005-2010

2.2.1 Periodo anterior a la sentencia T-025 de 2004.

Varios estudios han coincidido en que este periodo es de crecimiento vertiginoso del Desplazamiento Forzado Interno. Desde la perspectiva registrada en el I Informe de la Comisión de Seguimiento: “El período 2000-2002 sigue siendo el que registra los más altos niveles de desplazamiento (42.9%) como reflejo de la agudización del conflicto armado que tuvo lugar en

¹⁸ Ver anexo 5 Minorías étnicas en situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá

¹⁹ “Entre los años 1999 y 2000, alrededor de 300 familias del pueblo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta fueron amenazadas por los paramilitares (muchas de ellas por apostarle a la reconstrucción étnica y territorial, y por llevar el apellido Arias, corriente entre los indígenas Kankuamos), por lo cual se desplazan desde Atánquez, la Mina, Chemesquemena y Guatapurri hacia Valledupar, María Angola, Villa Germania, Bogotá, Venezuela, y a la zona alta de la misma Sierra Nevada, su ámbito territorial. (...) En la Serranía del Perijá otro pueblo es encerrado y es asesinado por el hambre ante el cerco que ponen los paramilitares de la zona. En 1999 se desplazan del Resguardo de Iroka, 95 indígenas Yupka se desplazan a Casacará – Cesar- presionados por la falta de tierras. Luego de ser engañados aceptan trasladarse a Codazzi, donde de hambre mueren 7 niños y un anciano. La comunidad Embera katio de Choromandó, en el año 2000 y ante parecidas condiciones a las que se presenta en Mutatá, determina un desplazamiento organizado y medido en el tiempo hacia la cabecera de Dabeiba.”(ACNUR, ONIC, RSS; 2003, 4)

el período, debido, por una parte, a la expansión y consolidación del proyecto paramilitar y por otra, a la culminación de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC.”²⁰

Desde el análisis de Cesar Rodríguez: “Como lo informó la prensa de la época 2002 fue un año nefasto para el tema del desplazamiento forzado en Colombia. En esos 12 meses, marcados por el fin del proceso de paz con las FARC y la transición de la administración Pastrana a la de Álvaro Uribe, el 85% de los municipios vio huir a algún porcentaje de sus pobladores por motivos relacionados con el conflicto armado”. (Rodríguez, 2010, 68). Según CODHES, en el año 2000, la cifra acumulada de desplazados ascendió a 1.5 millones de personas y en 2002 el país alcanzó el mayor número de desplazados: 412.553 personas en un año. (Rodríguez, et al., 2009, 23)

Desde la Iglesia también se destaca que el año 2002 ha sido el de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985. El conflicto también ha generado cambios severos en la configuración social y demográfica de la cuarta parte de los municipios del país, una alarmante desintegración de grupos étnicos, y la intensificación de formas de presión y control de los actores del conflicto armado sobre la población civil. Al mismo tiempo, el escalamiento y la radicalización del conflicto armado han producido un aumento de las

²⁰ En relación con los autores del desplazamiento la Comisión afirma: “Es importante resaltar la diferencia significativa existente entre los resultados de la ENV 2007 y los del sistema de información de Población desplazada SIPOD con corte a diciembre de 31 de diciembre 2007. En efecto, mientras que de acuerdo con la primera los grupos guerrilleros (FARC ELN) y los grupos paramilitares son los responsables del 34.8% y el 37.5% de los desplazamientos forzados, respectivamente según la información del SIPOD este fenómeno es atribuible en el 25,0 % de los casos a los grupos guerrilleros y sólo el 11.3% de ellos a los grupos de autodefensas”(…) En este mismo informe se señala otro aspecto relevante: un porcentaje importante (aproximadamente el 15% de los grupos familiares ha sufrido más de un desplazamiento forzado, lo que denota una falla reiterada en el deber de protección en cabeza de estado, que genera condiciones de perdurabilidad de la crisis humanitaria. A su turno, las amenazas directas son el principal motivo del desplazamiento, durante todo el periodo analizado, y aumenta su incidencia en los últimos años, a l punto de afectar cerca del 57% de los grupos familiares incluidos en el RUPD desplazados entre 2005 y la fecha de aplicación de la II ENV-2008. Mientras que para los grupos familiares incluidos en el RUPD las masacres constituyen la segunda causa de desplazamiento, los son los combates para os grupos familiares no inscritos. Estas causas generaron desplazamientos que para el caso de los grupos familiares incluidos en el RUPD se produjeron en su mayoría de manera colectiva, ya sea bajo la modalidad grupal o de desplazamiento masivo. (VII Informe, 2008, 31)

migraciones forzadas hacia los países fronterizos, especialmente Ecuador, Panamá y Venezuela, donde el número de ciudadanos colombianos que buscan protección internacional crece diariamente. (Servicio Jesuita de Refugiados, 2003). En estos dos años, surgen nuevos decretos reglamentarios y leyes para la atención. Estos son:

- Decreto 2569 de 2000 que reglamentó la ley 387 de 1997. Varios aspectos fueron importantes en este decreto, entre otros: a.) Se dotó de funciones a la RSS y se reglamentaron diferentes aspectos de las fases de atención. b.) Se reglamentó la creación del Registro Único de Población Desplazada RUPD como herramienta principal de focalización de la población c.) y Se reglamentó la creación de Comités distritales, municipales y departamentales de Atención Integral a la PD
- Ley 589 de 2000 que tipificó como delito el desplazamiento forzado: Art. 284-A. Desplazamiento forzado. “El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de quince (15) a treinta (30) años, en multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años. No se entenderá por desplazamiento forzado, el movimiento de población que realice la fuerza pública cuando tenga por objeto la seguridad de la población, o en desarrollo de imperiosas razones militares, de acuerdo con el derecho internacional humanitario.”
- Decreto 2007 de 2001 el cual crea mecanismos para proteger las tierras de la población desplazada.

Si bien el 2002 es el año de mayor desplazamiento forzado en el país, también es cierto, como lo afirmó la Comisión de Seguimiento, que el 41% de los

desplazamientos de grupos familiares incluidos en el RUPD se produjo en el periodo comprendido entre enero de 2003 y agosto de 2008, periodo que cobija entre otros, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, una importante fase de los planes contrainsurgentes y antinarcóticos adelantados por el Estado colombiano, y la implementación de la Ley de Justicia y Paz (VII Informe Comisión, 2008)

En este mismo período es cuando empieza el Conflicto Armado a afectar las principales ciudades del país. En el contexto de la capital:

“La llegada de los guerrilleros de las FARC empezó a delinearse con mayor claridad a finales de julio de 2001, cuando el Mono Jojoy afirmó que la guerra se iba a trasladar a las ciudades. Posteriormente, tras la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia, el Mono Jojoy se refiere en un comunicado a la necesidad de incrementar la guerra de guerrillas a plenitud, para que en los cascos urbanos de las grandes capitales, como en Bogotá, se sienta el accionar de esta organización. Se dice que el secretariado de las FARC ha impartido más de 72 órdenes para cometer atentados en la capital y que dispone de unos 250 guerrilleros y milicianos entrenados. Esta organización cuenta además, con frentes limítrofes a la ciudad (Sumapaz), así como con la Red Urbana Antonio Nariño, enlace entre los grupos guerrilleros de Cundinamarca y Bogotá. También habrían actuado sobre la ciudad las milicias bolivarianas, las milicias populares y los frentes 1, 22 y 47 de las FARC”. (Defensoría del Pueblo, 2004, 59)²¹

En síntesis entre los años 1995 y 2004, se dio un reconocimiento de la problemática y una incipiente formulación de normas y políticas para atenderla. Paralelamente la situación humanitaria de las víctimas se agrava y la oferta de atención es bastante limitada.

²¹ Este mismo documento de la Defensoría sostiene que “en Bogotá también actúan las milicias del ELN, cuyo jefe Antonio Marino Ospina Arango, alias Toño o chucho, fue capturado por el DAS a principios de este año al noroccidente de la ciudad. Según el DAS el guerrillero tenía a su cargo la organización de atentados terroristas en la ciudad y entre sus tareas estaban la consecución de material bélico, armas, municiones y explosivos. En relación con las Autodefensas Unidas de Colombia se ha señalado que han conformado un grupo en Bogotá denominado Frente capital el cual habría sido liderado inicialmente por Alias la monja, al parecer recientemente el liderazgo a recaído en Miguel Arroyave, jefe del Bloque Centauros de las AUC que opera en los llanos orientales, se ha relacionado su nombre como jefe del Bloque capital de los paras, con las llamadas oficinas de cobro de San Andresito en Bogotá y la cruenta guerra que a través de ellas se ha desatado. (Ibid, 60, 61)

2.2.2 El comienzo del desbloqueo institucional con la Sentencia T-025 de 2004

El incipiente diseño de política pública empieza a verse cada vez más insuficiente e inoperante; entre tanto, el conflicto se agudizaba, las víctimas aumentaban y sus reclamaciones de derechos se hacían por la vía judicial, a través de numerosas interposiciones de tutelas. En el año 2004 el cúmulo de tutelas es de tal magnitud y la gravedad de las violaciones a los derechos humanos de las víctima llevó a la Corte Constitucional a poner en la agenda pública (en un efecto creador de política, como lo señala Rodríguez) el tema del desplazamiento forzado como una *grave crisis humanitaria* producto de la violación sistemática de los derechos de la población. “La acumulación de 108 acciones de tutela, llevó a la Corte Constitucional, en Enero de 2004 a la declaratoria, mediante la sentencia T-025 de 2004, de un Estado de Cosas Inconstitucional con respecto a la situación de la población víctima de desplazamiento forzado”²². (I Informe Comisión, 2008).

La declaración del ECI merece una presentación más detallada puesto que, en el marco de esta estudio este hecho en el sistema, se homologa a una bifurcación, un punto de quiebre que cambia la historia de la política del desplazamiento. El bloqueo institucional se entiende aquí como el estancamiento en el que se encuentran las instituciones frente a un fenómeno de creciente complejización en donde su oferta no logra ni siquiera mitigar la insatisfacción de necesidades, derechos y aspiraciones de la cantidad de víctimas de este delito. Así, el ECI no es más que la declaración o formalización de una situación anormal del orden constitucional, sustentada en la violación sistemática de los derechos, frente a lo cual no es posible el restablecimiento de la normalidad constitucional, sin un dispositivo que compense la situación y la lleve nuevamente a una situación de normalidad, situación que no necesariamente debe ser igual a la situación inicial. En ese orden de ideas la entropía, corresponde al concepto que describe el grado de

²² Antes de esta, la corte había proferido 17 sentencias en materia de desplazamiento

desorden del sistema, en otras palabras, se refiere a la medida de la energía no utilizable del SNAIPD, el cual genera un bloqueo institucional.

Evolución de la jurisprudencia sobre desplazamiento forzado:

Período anterior al año 2004:

¿Qué significa el ECI y cuáles son las consecuencias de esta declaratoria sobre el sistema de atención a la población desplazada? Para contribuir en tal comprensión se presenta a continuación algunos elementos fundamentales en la evolución de la jurisprudencia. Antes de la sentencia se pueden resaltar los siguientes fallos:

“En el primer fallo en materia de desplazamiento (T -227 de 1997) los efectos de la decisión, tal y como es usual en los fallos de tutela, cobijaron únicamente a los demandantes. (...) en el año 2000, la Corte, en la sentencia SU 1150 de 2000, además de tomar medidas para proteger específicamente a los demandantes se pronunció sobre las políticas públicas y los encargados de las mismas. (...) en el 2003, la Corte Constitucional dictó un nuevo fallo (T 602 de 2003) a propósito de una tutela interpuesta por una ciudadana de la tercera edad, víctima de desplazamiento a quien el Estado había negado la atención en salud, el subsidio de vivienda y el apoyo económico para emprender un proyecto productivo. En el fallo la Corte estableció que el Estado debía promover acciones afirmativas y ofrecer una atención diferencial a los desplazados.” (Rodríguez, 2010, 81)

El año 2004 y la Sentencia T025:

“La Corte revisó 108 demandas interpuestas en 22 ciudades del país por 1150 familias con un promedio de cuatro personas por núcleo.” (Rodríguez, 2010, 81) En consecuencia, la Corte profiere la sentencia T-025 y en ella declara el Estado de Cosas inconstitucional. No era la primera vez que la Corte declaraba el ECI.

“Antes de 2004 había recurrido a dicha figura en siete ocasiones para pronunciarse sobre diversos temas como la falta de afiliación a fondo de pensiones de un número significativo de docentes (Sentencia SU 559 de 1997), la situación de hacinamiento en los centros penitenciarios (Sentencia T 153 de 1998) y el incumplimiento en el pago de los salarios a los servidores públicos en un municipio (sentencia T 144 de 1999), entre otros casos.” (Rodríguez, 2010, 83).

En este marco referencial Rodríguez expone los diferentes tipos de efectos de las sentencias. El efecto *inter partes*, con el cual se atiende únicamente las exigencias de las partes del proceso. El efecto *Inter pares* con el cual la regla se aplica en el futuro a todos los casos similares. El efecto *Inter comunis* que significa que los efectos alcanzan a terceros, que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios. Sin embargo, ninguna de las anteriores opciones fue la acogida por la Corte Constitucional. Esta instancia decide optar por la declaración del ECI. ¿Qué es entonces el ECI?

Un Estado de Cosas Inconstitucional lo configura una situación de orden sistemático que resulta abiertamente contraria a la Constitución Política. La declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional se produce cuando se constatan dos elementos causales respecto de la existencia de una vulneración de derechos fundamentales. De un lado, que dicha vulneración tenga un carácter general, es decir que afecte a una multitud de personas. Y del otro, que las causas a las cuales se atribuye esta afectación sean de orden estructural; o dicho de otra manera, que su ocurrencia no se origina de manera exclusiva en la acción u omisión de una entidad o autoridad específica, sino que por el contrario, involucre a un conjunto de entidades. (Informe Comisión, 2008)

La importancia de esta declaratoria radica en que la sentencia y posteriormente en los autos de cumplimiento se impusieron órdenes a los diferentes órganos del Estado, constituyéndose en un verdadero estremecón para las instituciones del SNAIPD, obligándolos a asumir la política pública como un proceso político en el que el Estado, la Sociedad Civil y las víctimas se constituyen en los actores que en adelante inciden activamente, en el diseño, implementación y evaluación de la política pública con criterios de participación y a la luz del diálogo de dos disciplinas del conocimiento, estos es: el derecho y la economía, tal y como lo presenta Rodríguez en su texto. Con la contribución de estas dos disciplinas la política pública concilia el *enfoque de derechos* con el *enfoque técnico* de la medición del grado de observancia y satisfacción de derechos a través indicadores.

Desde el enfoque de derechos, la Corte Constitucional toma un papel realmente protagónico en todo el proceso de política pública, en primera instancia generando con la Sentencia un efecto creador, que bien señala

Rodríguez, al posicionar en la agenda pública el tema de desplazamiento como un grave problema humanitario que requiere una atención integral, diferencial y de restablecimiento de derechos.

Desde el enfoque técnico, la Corte develó para la atención la inminencia de cuantificar y caracterizar la población desplazada para poder conocer su estado real de satisfacción de derechos, así como la población receptora para comparar su situación y de esta manera, tener una línea base sobre la cual medir, el avance o no, de la satisfacción de derechos a partir de la implementación de los planes, políticas, y programas.

De igual manera la Corte, identificó las principales fallas sistémicas del modelo de atención que se había configurado dentro de las que se encuentran y que para efectos de este análisis se constituyen en los factores desencadenantes de la entropía: la descoordinación, la desarticulación, la falta de presupuestos, la ausencia de enfoques diferenciales por edad, género, etnia y discapacidad, así como problemas relacionados con la oportunidad, calidad y accesibilidad a la atención humanitaria de urgencia y emergencia, entre otros.

En consecuencia, a través de la sentencia y sus autos se ordenó a las diferentes instituciones del *sistema*, la adopción de recursos para la caracterización de las necesidades de la PD, la atención y satisfacción de niveles mínimos de protección de derechos fundamentales, la garantía a la participación efectiva de la PD, la definición y cuantificación de indicadores para la permanente evaluación de la política de atención, entre otros temas que más adelante se analizaran con mayor detenimiento. En suma, la sentencia se ha valido de los 84 autos de cumplimiento expedidos desde 2004 hasta la fecha y de 14 audiencias públicas para el acompañamiento al Ejecutivo en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de desplazamiento forzado. El análisis de estos autos puede hacerse a partir de su ubicación en tres fases, según los años de expedición:

a.) El periodo 2004-2006 Diagnóstico de la política pública.

“Se caracterizaron también por haber documentado y sistematizado las fallas del proceso de formulación e implementación de la política pública que habían contribuido al ECI” (Rodríguez, 2010, 87)

b.) El periodo 2007-2008. Evaluación de Política

La Corte se concentró en desarrollar mecanismos de evaluación que permitieran medir de manera permanente el avance, estancamiento o retroceso del programa de cada entidad del SNAIPD, por un lado, y el goce de los derechos de la población desplazada, por el otro. La batería de indicadores fue diseñada y aplicada por el Gobierno Nacional y comentada por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y ACNUR durante este periodo. (Rodríguez, 2010)

c.) En el periodo 2008 - 2010. Inminencia del enfoque diferencial

Comenzó con el Auto 092, y ha estado marcada por dos características que implican un giro hacia una vigilancia más cercana de la actuación del gobierno, ante la evidencia de las fallas persistentes de la política pública y la continuación de la emergencia humanitaria de la población desplazada (...) De otro lado, la Corte hizo más específicos sus diagnósticos y sus ordenes mediante una serie de autos sobre la situación de grupos desplazados más vulnerables: las mujeres, los menores de edad, los pueblos indígenas, las comunidades negras y las personas con discapacidad. (Rodríguez, 2010)

Del lado de las audiencias públicas, es posible afirmar, que estas se constituyeron en espacios de deliberación, participación y construcción colectiva de la política de desplazamiento por parte de tres tipos de actores. Estos son: el Estado (Representado nacional y territorialmente y en sus tres ramas del poder), la sociedad civil (representado en la Comisión de Seguimiento a la Política Pública) y las víctimas del desplazamiento forzado (representado en las OPD nacionales).

Hemos ubicado hasta el momento dos sub-periodos en el nuevo siglo: El periodo de mayor crecimiento de desplazados internos en el país (2002 -2003) en el que continua algún nivel de desarrollo normativo y el período en que se profiere la sentencia T 025 de 2004 y sus autos, el cual corresponde al comienzo del desbloqueo institucional.

Sin embargo, es importante considerar un tercer sub-período que tiene que ver con la concreción de las responsabilidades de los entes territoriales en la atención a la PD, proceso que empezó desde 2005 y continúa en 2010. Para concluir el capítulo se evidencia el impacto de este proceso evolutivo en la capital, como pionera de política pública.

2.2.3. Período posterior a la sentencia T-025 de 2004: 2005 a 2010.

Desde el comienzo de la configuración del SNAIPD se pensó en una estructura de coordinación nacional de la política, pero también en una estructura territorial. Sin embargo, en la práctica los entes territoriales, incluso después de la sentencia de la Corte, seguían considerando el desplazamiento forzado como un problema del orden nacional. Por ello es que, que con la excepciones de Bogotá y Medellín que inician una política de atención a partir de 2004, el resto de entes territoriales expulsores o receptores de población desplazada continúan sin atender conforme a la ley esta problemática y menos aun realizaban esfuerzos presupuestales para su atención. Sin embargo, al año 2010 y fruto de trabajo de coordinación entre Acción Social y los entes territoriales, varios municipios y departamentos, ya cuentan con PIU, lo cual significa un avance importante de desarrollo de política pública, algunos están en proceso de formulación y otros como en el caso de Bogotá en proceso de actualización.

Con el documento CONPES 3400 de 2005 y la ley 1190 de 2008 se desarrolla el alcance de las responsabilidades de los entes territoriales en la atención al desplazamiento forzado. Y con resolución orgánica 6097 de 2009 de la

Contraloría General de la República se reglamenta la vigilancia sobre los entes territoriales en esta materia.

- CONPES 3400 DE 2005 este documento expone las metas que el gobierno debe asumir para la financiación de la política con una inversión que se calculó en 4. 7 billones de pesos de 2005. “En la medida en que, tanto el nivel nacional como el nivel territorial deben demostrar un compromiso con la política de atención a la PD acorde con las obligaciones constitucionales y legales, el cronograma establece el porcentaje de participación para ambos niveles, el cual se calculó en: 75% (\$2.9 billones) para la Nación y 25 % (\$990 mil millones) para las entidades territoriales.”
- Acuerdo No. 06 del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del 25 de septiembre de 2006 “Por el cual se solicita a Gobernadores y Alcaldes un mayor esfuerzo presupuestal para la atención integral a la población desplazada”.
- Expedición de Ley 1190 de 2008 este año se declara como el año de la promoción de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y ese marco se expide esta ley que especifica las responsabilidades de los entes territoriales en la creación e implementación de planes integrales (para lo cual los gobernadores y alcaldes deben presentar a Acción Social un informe detallado, con la caracterización de la PD, la información de atención del momento, determinación de prioridades de recursos presupuestales, físicos, humanos, etc., e identificación de factores que inciden en el compromiso). Esta ley de igual manera establece la posibilidad de los entes receptores de invertir en viviendas de interés social en otros entes, para favorecer el retorno o la reubicación.
- Circular 0058 de la Procuraduría General de la Nación del 4 de noviembre de 2008 “Sobre la obligatoriedad de incluir en los presupuestos departamentales y municipales, partidas para atención a la Población Desplazada”

- Resolución Orgánica 6097 de 2009. Por medio de la cual se adopta la metodología que establece el Sistema de Vigilancia Especial a los recursos destinados a la atención de la población desplazada por la violencia, por parte de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.

En este mismo período a partir de los resultados emitidos por la Comisión de seguimiento a la política pública con la I y la II ENV, en los que se evidencia la dramática situación de pobreza e indigencia de la población desplazada en el país se hace inminente el tránsito de una política asistencial a una política de generación de ingresos y superación de la pobreza de la población desplazada.

A este respecto la I ENV encontró que sólo un 2% de los hogares obtiene ingresos superiores a la línea de pobreza y el 26% supera la línea de indigencia. Hay mayores niveles de pobreza e indigencia entre desplazados que en el resto de la población. Las personas desplazadas tienen mayores niveles de desempleo, menores niveles de ingreso, más del 50% de los hogares carece de una vivienda y en un elevado porcentaje, los hogares tienen mujeres como cabeza de familia, quienes deben asumir responsabilidades familiares y laborales en medio de esta situación de desarraigo, adversidad y discriminación. El informe también señala que mientras el 73 % de los hogares han abandonado bienes y tierras, el 82% no sabe nada del derecho a la reparación integral. El XI Informe de la comisión de seguimiento afirmó que:

“El desplazamiento suscitó un proceso de pauperización masiva de una parte sustancial de la población colombiana. Se paso de un escenario en el cual el 51% de las familias desplazadas eran pobres y el 30.5% indigentes a uno en el que el 96.6% de estas familias son pobres y el 80.7% indigentes. Este cambio esta explicado por la variación sustancial en la composición de su remuneración anteriormente soportada, en una alta proporción, en actividades agropecuarias y extractivas que generaban ingresos considerablemente más elevados a los que perciben actualmente los desplazados en el medio urbanos.” (XI Informe, 2009, 42)

En consecuencia la política pública intenta superar la atención asistencial y humanitaria y se encamina a la consolidación de una política estructural de generación de ingresos y de tierras para lo cual el actual gobierno de Juan

Manuel Santos representa un progreso importante, a primera vista, con respecto a su antecesor. Es posible entonces señalar un nuevo documento Conpes y la nueva Ley de Tierras²³ que se tramita en el Congreso de la República. En cuanto al primero se trata del Documento CONPES 3616 del 28 de septiembre de 2010, que plantea los “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”. En cuanto a la Ley de Tierras, si bien está no implica una reforma agraria, que es en esencia la causa estructural sistémica de la violencia, el desplazamiento y la pobreza, parece buscar la restitución de las tierras de las víctimas de desplazamiento forzado, avanzándose hacia la reparación de las víctimas.

Paralelamente se debate Ley de víctima cuyo “proyecto consta de nueve títulos distribuidos en 183 artículos que contienen temas como los derechos de las personas afectadas dentro de los procesos judiciales; la definición legal del concepto de víctima amparando a las que lo hayan sido a partir de 1991 –fecha controvertida, pues algunos consideran la ausencia de un criterio técnico o científico para partir de este año, ya que con anterioridad también se cometieron hechos que les darían tal carácter–; las medidas de asistencia de orden económico, político, social y fiscal para restablecerles de manera efectiva sus derechos y garantizar dignamente su incorporación a la sociedad, y las disposiciones de reparación, constituyéndose en la columna vertebral del proyecto. (Vergara, 2011)

²³ Como lo reconoce la exposición de motivos, “cerca de 750.000 hogares campesinos fueron desplazados de sus territorios por la fuerza en las últimas dos décadas, de los cuales 460.000 abandonaron un poco más de tres millones de hectáreas”. No hay pues un debate sobre la propiedad privada. Pero sí se abre una oportunidad para que la sociedad, representada por el Estado, repare el inmenso daño que ha causado la violencia en el tejido social de la Nación, agravado por la alianza nefasta entre los grupos que la producen con la política y el poder en municipios, departamentos e incluso a nivel nacional. De ahí que la propuesta incluya la creación de una jurisdicción especial para la restitución de tierras cubiertas por la presunción de despojo en “zonas afectadas por la violencia generalizada”. Y sea necesario también crear un registro de esas tierras como requisito para la restitución, que será administrado por una ‘Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas’, dependiente del Ministerio de Agricultura. Editorial del periódico El país consultado el 8 septiembre de 2010. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/editorial/ley-tierras>

2.3 Impacto de la sentencia en Bogotá

El impacto de la sentencia T- 025 de 2004 en Bogotá derivó en la creación de una política pública distrital de atención integral (Plan Integral Único de 2004), en el cual se dio la participación²⁴, tanto de la población desplazada como con la de las entidades del SNAIPD, y organismos internacionales como ACNUR, logrando así un Plan Integral Distrital configurado según las fases de la misma Ley 387 y en el marco de un Acuerdo de Voluntades con otra ciudad altamente receptora de Población desplazada, como lo era y continúa siendo: Medellín. Adicionalmente la participación de la población desplazada se reglamentó mediante decreto 117 de 2005, permitiendo un procedimiento para la elección de los representantes de la población al Consejo Distrital de Atención a Población Desplazada.

A partir de la administración de Luis Eduardo Garzón y en el marco del PIU, Bogotá descentralizó la atención a la población desplazada creando 5 Unidades de Atención y Orientación –UAO-, adicional a la de Puente Aranda, como espacios de atención humanitaria de emergencia, en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba y San Cristóbal.²⁵ Se creó también de manera adicional una UAO en la Terminal de transportes para garantizar una atención inmediata de las víctimas y su canalización a la ruta de derechos.

De manera que en esas localidades se buscó territorializar la política a partir de dos herramientas: la creación de los *comités locales de atención integral*²⁶ a

²⁴“La población desplazada fue convocada y participó en cada una de las mesas de trabajo convocadas por el Consejo Distrital, en las cuales se contó con la participación de más de 105 representantes de organizaciones sociales de población desplazada.” (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. Alcaldía de Medellín. ACNUR, 2005, 35)

²⁵ Dentro de los servicios que se prestan en la UAO se encuentra: la recepción de la declaración por parte de Ministerio Público (personería), Notificación de registro en Sistema de Información de PD. (Ruta de vía gubernativa), Entrega de ayuda inmediata (Sec. Gobierno) y entrega de AHE por parte de Acción Social, Atención psicosocial y orientación jurídica, Orientación para el acceso a los derechos de salud, educación, generación, de ingresos, vivienda, etc.

²⁶ Según información de la Secretaría de gobierno 12 localidades cuentan con el decreto del Comité local son: Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, San Cristóbal, Suba, Tunjuelito, Teusaquillo, Engativá, Usme y Rafael Uribe Uribe, Los Mártires y Fontibón.

población desplazado adoptados por decreto local, y los *planes integrales de atención local*. En este período también se logró la entrega de subsidios complementarios de vivienda; un programa de generación de ingresos con recursos de la Unión Europea; aumento de los recursos para la AHE; ejecución de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación –OPSR- y ejecución del programa de Familias en Acción, así como se instaló un albergue temporal operado por la Cruz Roja Colombiana, con recursos de la Secretaría de Gobierno del distrito. Se puede resaltar la directiva 013 de 2008 y la circular conjunta de 2010 como documentos recientes de política distrital de desplazados:

- Directiva de la Alcaldía Mayor No. 013 del 27 de noviembre de 2008, mediante la cual se manifiesta la “obligatoriedad de diferenciar componentes de atención a la población en situación de desplazamiento en los presupuestos de las respectivas entidades, para asegurar la efectividad de la Ley 387 de 1997, Decreto 2569 de 2000, Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional. Vigencias 2008-2012”
- Circular Conjunta Distrital No. 2 del 11 de marzo de 2010, que solicita un “Reporte Ejecución Presupuestal Atención a Población en Situación de Desplazamiento por parte de las Entidades del Distrito Capital 2010”

En cuanto a los principales logros en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, hay que decir que Bogotá, en los subsistemas de derechos sociales, como educación y salud, es un verdadero ejemplo para la nación. La población desplazada desde el momento mismo de la declaración tiene acceso a la red hospitalaria pública, no solamente para urgencias, sino para consulta externa y demás atención requerida, logrando vincularlos de manera rápida al régimen subsidiado de salud. De igual manera, la población se inserta efectivamente en el sistema educativo distrital. Vale la pena señalar que en el marco de la sesión séptima técnica regional de seguimiento a la sentencia T 025 en enero de 2010, Bogotá realiza un balance de la política pública y destaca como propuestas:

- La formulación de una política nacional de restitución y redistribución de la tierra.
- Reconversión de las UAO en Centros de Gestión Social Integral y de Restitución de Derechos.
- La creación de una Gerencia especial para la restitución de los Derechos Económicos, la generación de ingresos y el empleo.
- Implementación en el marco de la Región Capital de procesos de reubicación o retorno bajo el concepto de “Regreso a Territorio Seguro” (Garantía de seguridad a personas y redes sociales y comunitarias).
- Retomar y fortalecer compromisos del Acuerdo de Voluntades que impulsó Bogotá con Medellín, Cali, Cartagena, Santa Marta, Bucaramanga, Meta, Santander y Cundinamarca, entre otros.
- Reorientación de la cuota parte de las transferencias de los municipios expulsores hacia los receptores.

Algunas de estas propuestas van a quedar evidenciadas con la reformulación del PIU que se había diseñado en 2004 y que ahora en cabeza de la Secretaría de Gobierno se quiere actualizar y presentar en 2011, con el apoyo de Acción Social y FUPAD. En esta nueva formulación, la política del distrito, retoma las fases de atención, pero de alguna manera las reenfoca al establecer, lo que se denominaba Fase de ESE, como un componente más de la fase de atención integral. Y en cambio propone una tercera fase estructural que es la fase de *reparación*. En suma, es posible decir que Bogotá ha liderado y sigue liderando el proceso de política pública, pero esta vez tratando de articular la oferta nacional y distrital de acuerdo a las exigencias de la Corte Constitucional y de acuerdo con el proceso de participación que lleva con las OPD.²⁷

²⁷ Existe una reciente formulación PIU que está siendo estudiado por la PD y que luego será adoptado formalmente. En este se expresa que el objetivo de la política consiste en: “Garantizar el Goce efectivo de los derechos de mujeres, niños, niñas, jóvenes, personas con orientaciones sexuales no hegemónicas y en condición de discapacidad, en situación de desplazamiento asentadas en la ciudad de Bogotá así como aquellas que se encuentran en riesgo de desplazamiento en y desde la ciudad” (PIU Bogotá, 2011 2020, 38) Ver anexo 6 Cuadro Reformulación de PIU Bogotá 2011

3. DE LA ENTROPÍA A LA TERMODINÁMICA DEL NO EQUILIBRIO.

El principio unificador es que encontramos organización en todos los niveles, la visión mecanicista del mundo, al tomar como realidad última el juego de las partículas físicas, halló expresión en una civilización que glorifica la tecnología física conducente a fin de cuentas a las catástrofes de nuestro tiempo. Posiblemente el modelo del mundo como una gran organización ayude a reforzar el sentido de reverencia hacia lo viviente que casi hemos perdido en las últimas y sanguinarias décadas de la historia humana. (Bertalanffy, 1976, 49)

La ciencia que estudia los cambios de estado de los sistemas o de los fenómenos es la termodinámica. En ella se encuentran cuatro leyes a saber: la primera consiste en que la energía empleada para la realización de un trabajo es igual a la cantidad de trabajo realizado más el calor perdido en el proceso. La segunda ley expresa que el calor siempre tiene un flujo decreciente, desde un objeto con una temperatura mayor hacia uno con temperatura menor, así es imposible que el calor fluya espontáneamente desde un objeto con una temperatura menor hacia uno con temperatura más alta, pues se requiere de un trabajo para la transferencia. Por su parte, la tercera ley establece que una temperatura de cero absoluto –que se cree es la temperatura más baja del universo- es el punto en que todo movimiento molecular se detiene (esta temperatura es de -273 grados centígrados). La última ley o ley cero sostiene que no existe ningún flujo de calor entre dos cuerpos que tienen la misma temperatura. (Maldonado, 2005, 76)

En este trabajo se hace especial referencia a la segunda ley de la termodinámica que en otras palabras expresa la entropía²⁸ o el grado de

²⁸ “La producción de entropía hace posible distinguir tres estadios de esta ciencia. El primer campo es el del equilibrio, en el que la producción de entropía, los flujos y las fuerzas son todos nulos (...) El segundo campo es la región cercana al equilibrio, en donde las fuerzas son débiles y el flujo es una función lineal de la fuerza. En ambos casos todavía se sienten los ecos de la física newtoniana. Por el contrario, el tercer campo es el de los sistemas alejados del equilibrio, y que cabe exponer de manera precisa, como el campo o estadio de la termodinámica “no lineal”, debido a que en ella el flujo es una función más complicada que la fuerza. Desde luego, es en este tercer campo donde se concentra toda la obra de PROGOGINE”. (Maldonado, 2005, 90)

desorden de un sistema, en el cual no es posible volver a las condiciones iniciales, sin una compensación o reparación. En ese sentido esta ley pone de manifiesto la irreversibilidad de los cambios de estado.²⁹ La naturaleza unidireccional de los procesos termodinámicos establece una dirección del tiempo, una línea del tiempo. “En el marco de la termodinámica los procesos de conversión se estudian según si la energía se conserva y más adelante en el marco de la termodinámica del no-equilibrio, según si la energía se transforma y conduce o no a la entropía, o también si la entropía cumple algún papel constructivo en la evolución de los fenómenos.” (Maldonado, 2005, 78)

Ahora bien, la termodinámica pone de manifiesto que los procesos no son lineales, sino que al contrario son discontinuidades y bifurcaciones que producen un cambio cualitativo en un fenómeno o un cambio de estado. En ese sentido, la evolución de los sistemas, no puede ser entendida ya como un proceso lineal, ni tampoco como un proceso en equilibrio y orden, puesto que es justamente el caos y el desorden el que genera cambios y auto-organización en el sistema. En palabras de Maldonado:

“No existe ninguna continuidad, ni idea de continuidad en el orden natural, que era lo que la tradición platónica aristotélica había enseñado y fundado y que había alcanzado su cenit durante la edad media. Por el contrario la realidad, está configurada por, en y a través de discontinuidades. De hecho como será puesto de manifiesto por la física cuántica a comienzos del siglo XX, la energía misma es discontinua y existe (o se comporta) en paquetes denominados “cuantos”. Es de esta forma como la física –esto es la termodinámica- entra en correspondencia con la biología –es decir con la evolución- puesto que la evolución es un acontecimiento esencialmente discontinuo y quebradizo. (Maldonado, 2005, 79)

Desde esta argumentación, la idea del equilibrio, -“*el equilibrio es el estado máximo de probabilidad de un sistema*” (Maldonado, 2005, 82)- es un concepto que no es propio de los sistemas abiertos, sino de los sistemas cerrados. Pero en la historia de la ciencia, este descubrimiento se realiza mucho más tarde y es allí cuando hay un cambio de paradigma de la termodinámica clásica a la

²⁹ A manera de ejemplos de irreversibilidad es posible citar los siguientes: Se puede disolver la sal espontáneamente en el agua, pero la extracción de la sal del agua requiere alguna influencia externa. Al dejar caer una pelota de goma al piso, rebota hasta detenerse, pero el proceso inverso nunca ocurre o de lo contrario se violaría la segunda ley de la termodinámica.

termodinámica del no-equilibrio. Esta última, hace parte de las ciencias de la complejidad creciente, mientras que la primera hace parte de las ciencias de la complejidad decreciente.

Gracias a la termodinámica del no equilibrio puede hablarse de dos clases de física. La primera la “física del ser”, que comprende dos capítulos centrales, la dinámica clásica y la mecánica. (...) por su parte la segunda, la “física del devenir” comprende como los ejes principales articuladores a la termodinámica, la auto-organización y las fluctuaciones del no equilibrio. Sin embargo, el tema verdaderamente apasionante, y difícil al mismo tiempo, consiste en establecer el puente entre el ser y el devenir, puesto que en rigor no hay dos físicas, sino que se trata del desarrollo o evolución de un mismo y solo problema a saber: la elaboración de un cuadro teórico sobre la realidad mejor, sobre el carácter cambiante, irreversible, fluctuante de la realidad. (Maldonado, 2005, 98)

En general, las ciencias de la complejidad se caracterizan por el estudio y la actuación sobre las transiciones de fase y la identificación de los puntos críticos de un sistema. En otras palabras, las ciencias de la complejidad estudian los estados que produce un cambio cualitativo en un fenómeno. La definición de las ciencias de la complejidad, no es una, ni única. Por ciencias de la complejidad o pensamiento complejo se puede entender aquellas que estudian los fenómenos que ya no son posibles de analizar bajo los conceptos de la física clásica y de la ciencia moderna, en donde existía el supuesto de la separación sujeto – objeto, las relaciones de la física newtoniana de causa efecto, y la escisión de los fenómenos hasta la parte última para la comprensión de la estructuras generales o globales.³⁰

“Ilya Prigogine e Isabell Stengers define así la síntesis newtoniana: “es la de dos desarrollos convergentes, el de la física –la descripción del movimiento con las leyes de Kepler y la de las caídas de los cuerpos formuladas por Galileo- y el de la matemática que culmina con el cálculo infinitesimal”(Balandier, 1996, 48)

El pensamiento clásico newtoniano y la idea de sistemas fueron adecuados a los análisis de los sistemas sociales, los cuales se consideran sistemas abiertos, en tanto su condición de comunicación e interacción con el medio

³⁰ “De hecho, lo que conocemos como ciencias de la complejidad no es, en realidad, sino una manera genérica para designar aquel conjunto de fenómenos, comportamientos y sistemas que no cabe explicar apelando ya únicamente a criterios tradicionales como causalidad, con base en la filosofía del reduccionismo, separando sujeto y objeto, en fin, analíticamente en el sentido de descomposición de un todo en sus partes para explicar la estructura, la dinámica, el comportamiento y la evolución del sistema de que se trate” (Maldonado, 2005, 19)

ambiente circundante. Los sistemas sociales, desde las escuelas conductualistas, estructuralistas o funcionalistas, reflejan el pensamiento de la termodinámica clásica. En ellos el estado máximo de probabilidad del sistema, corresponde al estado máximo de desorden del sistema, el cual se asocia al equilibrio y a la homogeneidad, la igualdad, la libertad, la estabilidad. Con el orden se asocian el desequilibrio, la heterogeneidad, la desigualdad, la coacción, la inestabilidad. Desde esta perspectiva el orden que aparece homologado en las ciencias sociales, al orden estatuido por el sistema de derecho imperante, es el que se encarga de “regular” precisamente el desequilibrio, la heterogeneidad, la diferencia. Esta discusión, pone de manifiesto que el paradigma entrópico, lleva a explicar el estado del sistema social a partir de la estatización de la sociedad. De tal manera, lo macrosocial, el “todo” disuelve la sociedad al hacer desaparecer las diferencias, desigualdades y libertades.

El pensamiento occidental sobre el Estado se ha alimentado por una trayectoria que parte de la filosofía griega, la influencia de la república romana, el renacentismo y posteriormente la modernidad. Así pues, para los griegos, no existía una idea de Estado como tal. La comunidad política se confundía con la *politeía* y era en ésta unidad, en donde las virtudes del *polité* configuraban un orden social y político unívoco, caracterizado por relaciones horizontales entre iguales. Posteriormente con la influencia de la república romana estas ideas de comunidad política se juridizan y las relaciones horizontales, entre iguales, se convierten en verticales trayendo como consecuencia directa la separación entre Estado y la sociedad civil. Dicha separación no constituye un proceso automático, al contrario fueron los planteamientos de los teóricos del pensamiento liberal clásico los que fueron configurando las diferentes teorías del Estado en occidente, y los que dieron las claves de interpretación política sobre el viraje del concepto de comunidad política hacia un concepto de Estado y Sociedad Civil a partir de los aportes del pensamiento político de Maquiavelo en la época del renacimiento y fundado en el nuevo paradigma de racionalidad.

Posteriormente surgen los aportes de los filósofos contractualistas, como Hobbes, Rousseau, y Locke que presuponen la existencia del estado de naturaleza que debe ser controlado a partir de un *constructo*, de una comunidad imaginada, que corresponde al Estado y que nace de un contrato para garantizar la libertad, la propiedad privada y la seguridad de los asociados. Luego, Sieyes, Kelsen y Weber, aportan a la teoría del Estado moderno los conceptos de Tercer Estado (nación), el Estado como orden normativo coactivo, y el Estado como un aparato administrativo burocrático. Este proceso es lo que Foucault denomina como la gubernamentalización del Estado y ocurre paralelamente en un contexto de desarrollo del capitalismo.

El Estado moderno si bien se configuró como una comunidad imaginada, escindida de la sociedad, en el interior de la cual los individuos y sus libertades eran los puntos neurálgicos de la construcción teórica, el desarrollo histórico de occidente lo que demostró es que ese Estado terminó realizando una función de totalización. Este proceso partió de un ejercicio de un poder inicialmente sobre el cuerpo del individuo, posteriormente sobre la población, el territorio y la riqueza dando lugar al *poder sobre la vida*. De manera que no existe ningún asunto que escape al poder del Estado.

En ese orden de ideas, si el concepto de Estado moderno surgió a partir de la escisión entre Estado y Sociedad, sustentado en los principios de liberalismo e individualismo, esta escisión se transformó en una unidad que totaliza a la sociedad en una lógica de administración y gubernamentalización. Todo lo anterior una vez más es posible reiterar, se enmarca dentro del paradigma del conocimiento de la modernidad.

Así que volviendo, sobre este paradigma, desde la postura de Balandier:

Es sobre todo en el ensayo reciente de Michael Forsé, donde se intenta fundar una termodinámica social. Se trata de aplicar a las sociedades, el principio de entropía en su forma estadística: todo sistema tiende hacia su estado más probable y este estado corresponde al desorden máximo del sistema; pero esta aplicación no puede ser primero otra cosa que la construcción de un modelo considerado capaz de contribuir a una mejor inteligibilidad de los procesos sociales y, únicamente utilizable en los casos

de poblaciones numerosas, en razón de su carácter probabilista. (...) Requiere la primacía de la totalidad sobre el individuo. Todo sistema social, tiene la mirada puesta en la estabilidad, la conservación, y para lograr este objetivo, subordina todas las finalidades individuales. La obligación social de la teoría durkheimiana se traduce así en “obligaciones sistémicas”. Es a partir del conocimiento de estas que el juego de los actores puede eventualmente ser comprendido en términos de ajuste y desajuste. (Balandier, 1996, 79)

La termodinámica del no-equilibrio en las ciencias sociales, rompe con esta pretensión sistémica, lineal y dicotómica de oponer Orden- Desorden y pone de manifiesto, el problema de la discontinuidad, la transición o la fluctuación.

El problema constitutivo de las ciencias de la complejidad consiste en explicar el orden, o mejor, las transiciones orden – desorden, pues bien, a la luz de la teoría o ciencia desarrollada por PRIGOGINE es posible decir que el orden se origina siempre luego de una inestabilidad, y está determinado por tanto, por la fluctuación de más rápido desarrollo. Esta idea conduce a PRIGOGINE a una de las conclusiones más novedosas y radicales a saber: el orden sucede por fluctuaciones. (Maldonado, 2005, 29)

De otro lado, la termodinámica lineal describe el comportamiento estable y predecible de sistemas en aquellos sistemas que se encuentran cercanos al equilibrio. En esas condiciones el sistema alcanza finalmente aquel estado unívocamente determinado por las condiciones de contorno impuestas, siendo factible predecir la reacción o efecto de un sistema o fenómeno. Por su parte, la termodinámica del no-equilibrio se ocupa de los sistemas impredecibles, inestables, aquellos que son susceptibles de escapar al tipo de orden que gobierna el equilibrio.³¹

En síntesis, el aporte de la termodinámica del no-equilibrio a la comprensión de los sistemas, es la introducción del tiempo. En la perspectiva de la termodinámica clásica lineal, se encuentra una flecha del tiempo que va de la entropía hacia el equilibrio y la muerte, hacia la complejidad decreciente; mientras que en la perspectiva de la termodinámica del no-equilibrio la flecha

³¹ “Asistimos por consiguiente, a una ruptura de la simetría temporal. Gracias a ella reconocemos que el pasado no marca ni determina el presente, y que por el contrario, el futuro marca una diferencia sensible (sustancial) en la evolución de los sistemas o fenómenos. (...) Mientras que el pasado es una dimensión cerrada en el sentido de que podamos una y otra vez reinterpretarlo pero nunca cambiarlo, el futuro es por definición, una dimensión abierta; abierta e indeterminada. El futuro implica incertidumbre, y es precisamente por ello por lo que el mundo es abierto, libre.” (Maldonado, 2005, 170)

del tiempo es diametralmente opuesta. Es decir, se dirige hacia la creación y producción de realidades, hacia la complejidad creciente. Es allí donde la entropía se aprovecha y genera auto organización y evolución, no en el sentido darwiniano de selección –indicando una acción reacción-, sino en el sentido de evolución compleja de fenómenos emergentes y auto-organizativos, y por lo tanto, el futuro no está preestablecido. Lo anterior revela desde el punto de vista del conocimiento que los fenómenos o sistemas no pueden ser explicados en términos meramente causales, ni siquiera multicausales.³²

Así pues, teniendo como concepto articulador la termodinámica, se presenta a continuación la transición del primer ángulo de la termodinámica, esto es, la clásica lineal (partiendo de un análisis diagnóstico de la política pública de desplazamiento forzado desde el enfoque sistémico) hacia el segundo ángulo de la termodinámica, este es la del no-equilibrio (para concluir con un análisis prospectivo de la política de desplazamiento) Lo anterior, como una aproximación desde el pensamiento complejo a la interpretación de fenómenos sociales con complejidad creciente como se considera aquí el Desplazamiento Forzado.

³² Como resultado del estudio de PRIGOGINE podemos comprender que, de partida, hay dos ciencias de la evolución: la biología darwiniana y la termodinámica. Ambas estuvieron contrapuestas desde sus orígenes e identificaban flechas del tiempo diametralmente opuestas, inversamente proporcionales. Una era la evolución hacia la complejidad decreciente; la otra evolución hacia la complejidad creciente. Pues bien, el mérito de la obra de PRIGOGINE consiste en mostrar que no hay dos teorías de la evolución, sino una sola, y que el tema, el problema y el campo verdaderamente significativo es el de la emergencia y la auto-organización de fenómenos, procesos y sistemas de complejidad crecientes, pues en ellos se encuentra la vida –los sistemas vivos- y ellos afirman la vida misma. (Maldonado, 2005, 188)

3.1. La política pública de desplazamiento y el enfoque sistémico: el todo es más que la suma de las partes

¿Qué es un sistema? Es la política pública de desplazamiento forzado un sistema. ¿Qué tipo de sistema es? ¿Cuáles son sus características sistémicas?, ¿cuáles son sus fallas sistémicas?

En primer lugar, es posible afirmar que este enfoque tiene múltiples autores y posturas analíticas. Sin embargo, todos comparten la definición del sistema como un conjunto de variables con diversos grados de interrelación.

Un sistema es un conjunto de elementos interdependientes, es decir ligados entre sí por relaciones tales que, si se modifica una de estas, las otras lo serán también y, en consecuencia, se transformará todo el conjunto. Pero en la diversidad confusa de la realidad, la interdependencia de los elementos de un sistema no aparece espontáneamente sino que debe descubrirse. La interdependencia de los elementos no significa obligatoriamente equilibrio, relación inmutable. Ciertas relaciones pueden ser relaciones de oposición o interacción en sentido contrario. En condiciones “favorables” se equilibran las relaciones en condiciones “desfavorables” se producen desequilibrios, perturbaciones cuya desaparición dependerá de las capacidades de autorregulación y de auto transformación del sistema (Lugan, 1995, 43)³³

El concepto de sistema, es aportado por la biología y más adelante utilizado por las ciencias sociales, pero es el biólogo Von Bertalanffy quien reconociendo una suerte de isomorfismo entre diferentes sistemas, independientemente del campo disciplinar del que se hable (biología, física, ciencias sociales, etc.), propone una Teoría General de los Sistema TGS³⁴ aportando concepciones y

³³ Desde la perspectiva de Lugan dos grandes tipos de análisis de sistemas: el análisis sistémico llamado decisional y el enfoque sistémico llamado Cognoscitivo. En cuanto al primero, “la palabra sistema adquiere el sentido de un conjunto de medios o de recursos al servicio de un objetivo. (...) En efecto, los elementos que son los actores sociales, las instituciones, los valores, las normas, pueden integrar los medios para alcanzar los objetivos de una política, mientras que en otros momentos, al contrario, pueden actuar en contra de esos objetivos. (...) el sistema social es la esfera en la que se elige lo aleatorio y lo incierto, y está permitido dudar de la validez de la transposición de un programa de investigación operacional en un conjunto socio cultural. El enfoque Cognoscitivo “Comprendemos el fenómeno directamente, inmediatamente, gracias a la percepción de las totalidades antes que a las partes. Estas totalidades, que funcionan por el efecto de la interdependencia que une a las partes componentes de aquellas, pueden ser llamadas, convencionalmente “sistemas” y a los métodos destinados a descubrir las modalidades de esos procesos puede llamárseles “Teoría general de los sistemas”.”.(Lugan, 1999, 47)

³⁴ Para este análisis que se propone, se tiene en cuenta las advertencias hechas por Bertalanffy de lo que NO ES la TGS. En primer lugar, no es la aplicación de expresiones matemáticas, en segundo lugar su utilización no puede desembocar en analogías sin sentido. Y en tercer lugar, hay grados de explicación científica, lo que quiere decir que en campos

principios generales tales como los de totalidad y suma, mecanización, orden jerárquico, retroalimentación, aproximación a estados uniformes, equifinalidad, entropía, entre otros.

Esta teoría se constituye en uno de los pilares conceptuales del enfoque sistémico y diferencia los sistemas de tipo abierto de los sistemas de tipo cerrado. Así pues: “Las totalidades biológicas y sociales son diferentes desde un punto de vista fundamental: las primeras pueden constituir sistemas, ya sea cerrados o abiertos, y las segundas son necesariamente sistemas abiertos.” (Ibid, 1995,47) En los sistemas cerrados no existe un medio ambiente circundante con el cual intercambiar información y obedecen a la segunda ley de la termodinámica: la entropía, esto es, la magnitud que permite evaluar la degradación de la energía de un sistema. -La entropía de un sistema generalmente corresponde al grado de desorden-.

Por el contrario, en un sistema abierto la entropía es negativa, lo que quiere decir que el sistema puede escapar de la entropía máxima y producir auto-organización superior sobre la base de sus propias condiciones internas. El sistema adicionalmente es abierto por su capacidad de intercambiar información y retroalimentarse del medio ambiente que le circunda. Así las cosas, es posible afirmar que el objeto de estudio aquí planteado se enmarca dentro de los sistemas abiertos, en tanto sistema social.

Ahora bien, desde una primera corriente de análisis de los Sistemas Sociales, en los estudios políticos se pueden enmarcar las escuelas conductualistas y positivistas donde el individuo, los grupos o sujetos sociales, en tanto unidades que componen el sistema, son analizadas a partir de sus conductas y comportamientos dentro de un sistema social. En la segunda corriente, se pueden enmarcar otras escuelas cuya unidad de análisis no necesariamente se agota en los individuos, sujetos o actores que componen el sistema, sino que amplían los análisis a las funciones, las estructuras e instituciones de un

complejos y teóricamente poco desarrollados, tenemos que conformarnos con lo que se denomina <<explicación en principio>>.

sistema social. Tanto en una corriente como en otra, se pueden evidenciar sub-enfoques que pueden ser de tipo analítico, causal, lineal, circular, interactuante, retroactuante, dinámico, cibernético, etc.,³⁵ así como, conceptos para la interpretación del desplazamiento forzado.

Este último se analiza en el marco del sistema social, en tanto sistema abierto, en el interior del cual existen subsistemas dentro de los cuales se encuentra el sistema político, en el seno del cual surge la política de atención con un determinado sub-enfoque. El desplazamiento forzado, desde el enfoque sistémico, se entiende como un fenómeno socialmente relevante, esto es susceptible de convertirse en política pública en tanto que es una demanda social que impacta al sistema político. Lo anterior, nos pone de manifiesto un análisis sistémico en tres momentos: a.) El hecho del desplazamiento forzado b.) Producción de la política pública c.) El restablecimiento de los derechos y por tanto del orden del sistema (superación de la entropía y/o permanencia de ECI).

³⁵ Así pues, dentro de este enfoque “hay tendencias y modelos mecanicistas y organísmicos que tratan de ordenar los sistemas ora por análisis, causalidad lineal (incluyendo la circular), autómatas, ora merced a totalidad, interacción, dinámica (o las palabras que se usen para circunscribir la diferencia)”. (Von Bertalanffy, 1976, 24).

3.1.1 Sobre el concepto sistémico del Desplazamiento Forzado

El Desplazamiento Forzado se encuentra definido en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 de la siguiente manera:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto Armado Interno, Disturbios y tensiones interiores, Violencia generalizada, Violaciones masivas de los DDHH, Infracciones al DIH, Circunstancias de alteración del orden público.

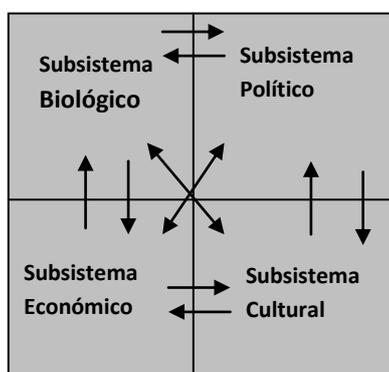
Esta definición legal muestra dos dimensiones de la situación de desplazamiento a través de una situación *objetiva* y otra *subjetiva*. En cuanto a la dimensión objetiva, el desplazamiento implica un elemento de fuerza, en la que un individuo o actor impone su voluntad sobre otro individuo (s) a través de diferentes estrategias de coacción. Esta fuerza, potencia o realidad, genera en el individuo o en la comunidad sentimientos de temor, miedo o percepción de inseguridad. “La expresión directamente amenazadas supone que los derechos fundamentales están corriendo un grave riesgo, por la presencia de una o varias circunstancias, no siendo necesario que la amenaza sea específica y directa de sus derechos.” (Universidad Nacional; ACNUR; GV, 2006, 27)

Estos sentimientos se constituyen en elementos subjetivos que motivan a una persona para que se desplace buscando proteger su vida e integridad, teniendo que abandonar el conjunto de relaciones sociales y territoriales de su sitio de vivienda habitual. “Por tanto el desplazarse no es una elección que la población hace en pleno ejercicio de su libertad, puesto que se encuentra bajo presión, de amenazas contra su vida y su integridad, y en la mayoría de los casos, el cambio de lugar de residencia o trabajo no constituyen un objetivo dentro del proyecto de vida que han construido las personas”. (Ibid, 2006, 9)

El concepto de desplazamiento forzado en su dimensión objetiva y subjetiva ubica adicionalmente al ser humano en un sistema social el cual a su vez está compuesto al menos por cuatro subsistemas político, económico, cultural y biológico en el interior del cual a partir de diversas interrelaciones desarrolla un proyecto de vida. Esta visión del sistema social fundamenta el enfoque estructural funcionalista de los sistemas, cuyo principal exponente desde la sociología es Talcott Parsons³⁶, visión que posteriormente fue alimentada por otras visiones como la de Bunge (1982), quien plantea que:

Toda sociedad puede dividirse en cuatro subsistemas: El subsistema biológico (mantenido por organizaciones de parentesco y por organizaciones de salud pública), el económico (mantenido por relaciones de producción, intercambio, y consumo), el cultural (mantenido por relaciones de información), y el político (mantenido por relaciones de poder y de participación en éste). Puesto que los cuatro subsistemas son parte de una misma sociedad, están fuertemente ligados entre sí y, por estarlo, ninguno de ellos puede estudiarse adecuadamente con independencia del otro. Por consiguiente, todas las ciencias sociales son necesariamente sistémicas antes que individualistas, porque tratan de sociosistemas. (Covarrubias M., 2002)

Cuadro 1. Sistema Social 1

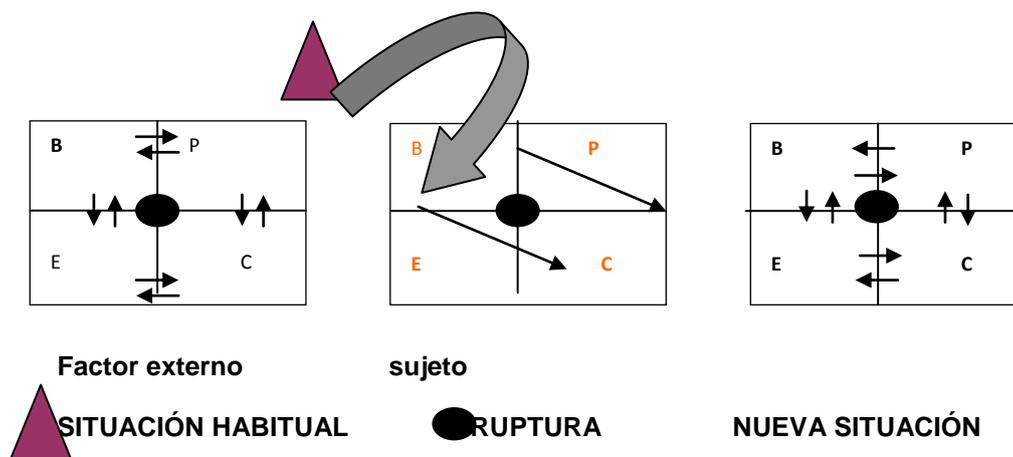


Se entiende por sistema “cualquier conjunto de variables independientemente del grado de relación existente entre ellos”. (Easton; 1992, 224)

³⁶ Desde la perspectiva Parsoniana el concepto que se constituye como punto de partida para el análisis sistémico, estructural funcionalista es la acción. “La acción es toda conducta humana, colectiva o individual, consciente o inconsciente”. Los subsistemas que componen el sistema de acción son: el biológico, el de personalidad, el social y el cultural. Bunge, por su parte, se ubica en el análisis del subsistema social que identifico Parsons y allí señaló su composición a través de los subsistemas que en el gráfico han quedado establecidos. Estas dos visiones del estructural funcionalismo parten del supuesto teórico de que existe unas funciones que se generan de las estructuras económicas, políticas, normativas y de socialización, que a través de medios como el dinero, el poder, la influencia y los compromisos generan relaciones de intercambio e interdependencia que generan una dinámica del equilibrio social. (Lugan,1995, 53)

A partir de este enfoque teórico, se puede interpretar que con el desplazamiento forzado toda persona sufre una ruptura de sus relaciones económicas habituales³⁷, con el territorio, con la sociedad y con su cultura, repercutiendo necesariamente en los subsistemas arriba mencionados. La violencia se constituye en una fuente de múltiples factores desestabilizadores que inevitablemente alteran el orden y las relaciones habituales de los sujetos. En el caso del desplazamiento, estos factores desestabilizantes corresponden a las causas del desplazamiento forzado a saber: la violencia generalizada, las violaciones masivas a los derechos humanos, los disturbios y las tensiones internas, el conflicto armado interno y todas aquellas graves circunstancias que alteren el orden público. Se propone el siguiente esquema de análisis sustentado en la definición legal y sistémica de este concepto.

Cuadro 2. Momentos del desplazamiento 1



En este análisis sistémico, se entiende el fenómeno desde las relaciones causa efecto. A partir de este punto, el desplazamiento forzado ya no se entiende desde el orden social con su conjunto de subsistemas, sino a un subsistema en específico que corresponde al *político*, en tanto que es desde allí donde se va a generar la respuesta a este hecho socialmente relevante. De manera que, el sistema político da una respuesta estatal para devolverle a los desplazados la posibilidad de ejercer su proyecto de vida, manteniendo un equilibrio entre las

³⁷ El requisito “habitual” demanda que la actividad económica realizada sea acostumbrada, reiterada o usual, aunque no necesariamente permanente, ni eventual, ya que la habitualidad supone, estabilidad identidad, pertenencia. (Universidad Nacional; ACNUR; GV, 2006, 58)

relaciones económicas, sociales y culturales, y de esta manera, desde la perspectiva estructural -funcionalista, garantizar la función del sistema social de integración y equilibrio social.

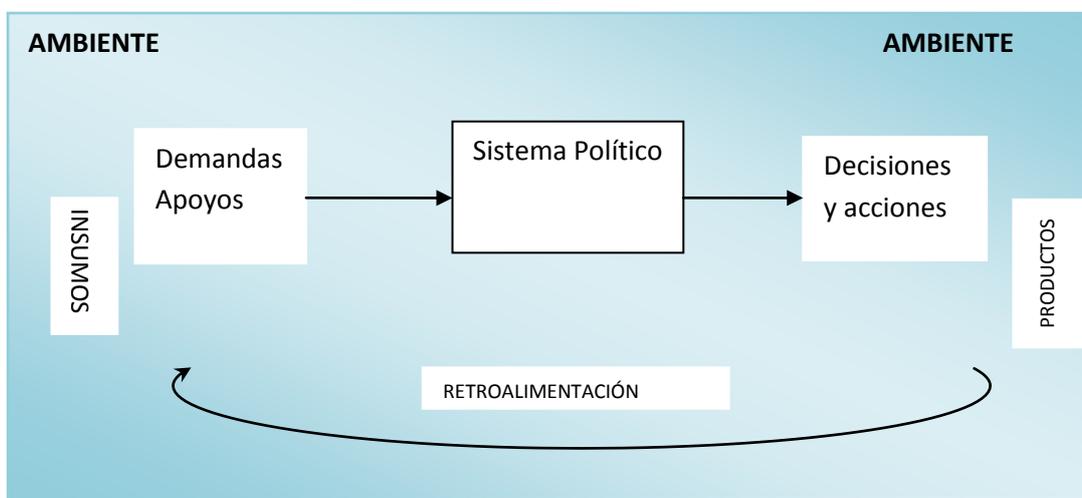
3.1.2. Sobre la producción sistémica de la política pública

La producción de la política pública se da en el interior del sistema político. Desde la perspectiva de David Easton se entiende por sistema político: “*El sistema de conducta más inclusivo de una sociedad, para la asignación autoritaria de valores.*” (Easton; 2006, 88). La unidad estructural básica de análisis del sistema político son los miembros del mismo. Se entiende por los miembros del sistema político el rol más general de una persona en una sociedad con respecto a la vida política. Las autoridades de los sistemas políticos se distinguen por su capacidad especial para movilizar los recursos y las energías de los miembros del sistema y aplicarlos a objetivos amplios o especificados. La autoridad tiene la capacidad de hablar en nombre de la sociedad y por su posición en aquella reciben la aceptación general, en tal sentido Easton expone su idea de la asignación autoritaria de valores.

Este sistema en su condición de sistema abierto, se inscribe en un ambiente que puede ser intrasocietal o extrasocietal. De las interacciones que se presenten en el ambiente y de la capacidad del sistema para responder a tensiones, dependerá la capacidad de auto organización o cambio de un sistema.³⁸

³⁸ Existen otras definiciones de sistema político. Para Almond es el sistema de interacción existente en todas las sociedades independientes que realiza las funciones de integración y adaptación (al mismo tiempo al interior y enfrente de otras sociedades), mediante el uso o a la amenaza de la coacción física más o menos legítima. Para Robert Dahl, el sistema político es todo modelo persistente de relaciones humanas que involucran en un grado significativo, control, influencia, poder o autoridad. Referencias tomadas del manual de Ciencia Política. Gavil Gaitán (2005)

Cuadro 3. Modelo simplificado de Sistema según Easton 1



La visión de Easton se puede inscribir en la corriente de los *sistemas complejos adaptativos* cuya característica esencial es la *tensión* entendida en términos de Buckley como la separación entre las aspiraciones de los individuos y/o grupos y los medios disponibles para la satisfacción de esas aspiraciones. El concepto de tensión se considera un avance sustancial frente a la teoría parsoniana.³⁹

Así las cosas, la tensión existente entre las necesidades de garantía de derechos de las víctimas y los medios que el Estado tiene para satisfacerlos y/o restablecerlos, impacta el sistema político, representado en el Estado Social de Derecho⁴⁰ que se erige a partir de la Constitución Política de 1991. Esta

³⁹ Los sistemas complejos adaptativos, desde la visión de Walter Buckley, están caracterizados por la tensión, constituyéndose este concepto en un aporte fundamental al modelo parsoniano. Para el no hay ley de inercia social, ni fuerza de re-equilibrio automático, sino que la tensión está siempre presente en los sistemas socioculturales bajo la forma de esfuerzos, frustraciones, desviaciones agresiones, conflictos, etc, tensiones, que pueden llevar a cambios estructurales, por lo cual no se puede hablar en estricto sentido de equilibrio, orden y homeostasia. (Lugan, 2005, 61)

⁴⁰ El presupuesto central sobre el cual se constituye este tipo de organización política es el de una íntima e inescindible interrelación entre las esferas del “Estado” y la “sociedad” la cual se visualiza ya no como un ente compuesto de sujetos libres e iguales en abstracto, según ocurría bajo la fórmula clásica del Estado liberal decimonónico, sino como un conglomerado de personas y grupos en condiciones de desigualdad real las cuales deben ser resueltas a través de una constante y fluida interrelación entre la ciudadanía y las autoridades a quienes se asigna, en tanto cometido esencial la eliminación de la injusticia social. En una misma medida, el grado de legitimidad del Estado y sus actuaciones se relacionan directamente con su compromiso efectivo hacia la constitución de un orden equitativo, a través de intervenciones razonables, encaminadas a solucionar las disfuncionalidades propias del Sistema Social. Corte

tensión pretende resolverse a través de la creación, implementación y evaluación de una política pública⁴¹.

El proceso de diseño de política pública arranca su evolución con dos documentos Conpes en los años 95 y 97 respectivamente y posteriormente con la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. Como se quiso evidenciar en el anterior capítulo, este fue un proceso de evolución lineal que paulatinamente fue entretejiendo la actuación de la sociedad civil, el Estado (principalmente representado en el poder ejecutivo y el en el poder judicial, específicamente en la Corte Constitucional) y las organizaciones de las víctimas, en un proceso que hasta el día de hoy sigue en evolución y cambio.

Desde este análisis, las demandas de la población se convierten en *in put* para el sistema político y este responde a través de decisiones y acciones *out put*. Estas decisiones y acciones se retroalimentan del medio ambiente del sistema. Este medio ambiente está conformado o bien, por los otros subsistemas del sistema social que corresponderían a la esfera nacional, o los otros subsistemas también político, económico, cultural, biológico de la esfera internacional; en esa esfera se ubicarían actores como Naciones Unidas (ACNUR), que sin duda, ha influido en el sistema para la producción de la política desde un enfoque de derechos.⁴²

En el sistema nacional, y propiamente en el sistema político, la política de atención integral a la población desplazada se delinea a través de unas *Fases de Atención Integral*, esto es Atención Humanitaria de Emergencia -AHE-, Estabilización socioeconómica -ESE y Prevención y Protección -PP-; unos *Medios de Política Pública*, esto es Planes Integrales Únicos, Programas y

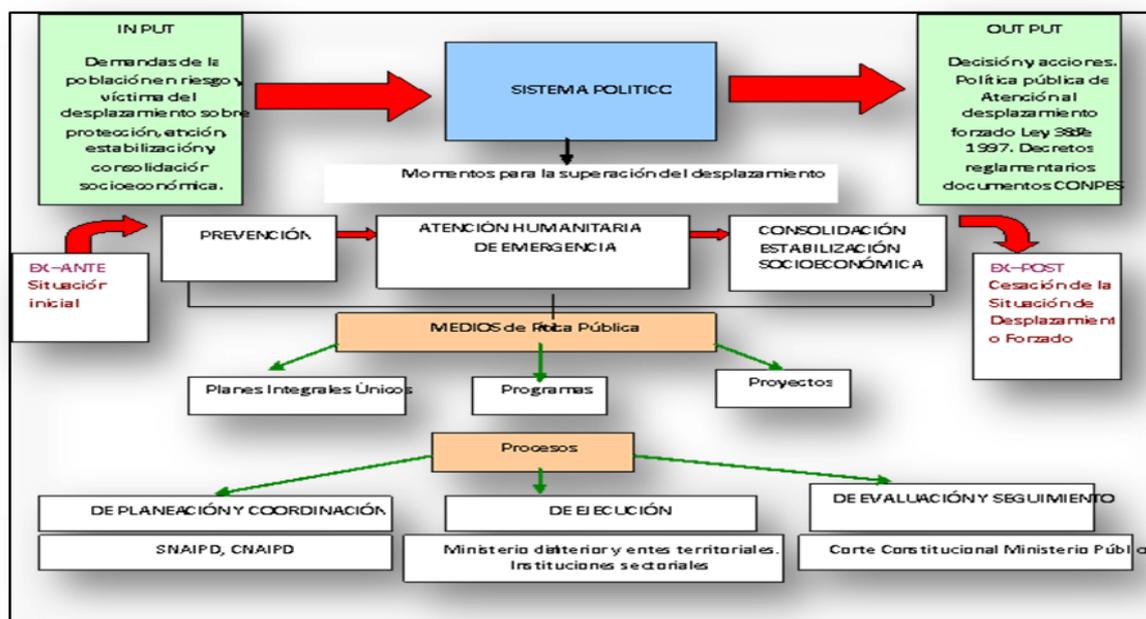
Constitucional, Sentencia T 772 del 2003. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinoza. (Citado en Álvarez Díaz, 2010, 26).

⁴¹ La definición clásica de política pública es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas, bien sea por su mayor incidencia en la sociedad o por la mayor presión ejercida por los actores. Estas políticas públicas tienen un ciclo de vida: Origen, formulación, implementación, evaluación, retroalimentación y reformulación.

⁴² Es posible afirmar que ACNUR desde el sistema internacional, fue de los primeros actores del Sistema en realizar balances de la política de atención a desplazados del Estado.

Proyectos; y unos *Procesos de Política Pública*, estos son de planeación coordinación, ejecución, evaluación y retroalimentación. Y esto fue lo que el ejecutivo delineó, *grosso modo*, como política hasta antes del 2004.

Cuadro 4 Representación del Sistema antes de la Intervención de la Corte 1



Posteriormente con la intervención de la Corte, a través de la sentencia T 025 de 2004, sus autos de cumplimiento y audiencias, se avanzó en la política pública en términos de plantear que en cada una de las fases existen subsistemas de derechos, complejizando aun más la política, los cuales debían ser medidos con los indicadores de Goce Efectivo de Derechos –GED-. Estos subsistemas son:

- Subsistema del derecho a la atención (Ayuda inmediata y AHE)
- Subsistema de derechos sociales fundamentales (Alimentación, salud y educación)
- Subsistema de los derechos a la auto sostenibilidad (Vivienda y generación de ingresos)
- Subsistema de los derechos civiles y políticos (identificación, libreta militar, participación)
- Subsistema de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Tierras)

Inicialmente, en las primeras fases de la política, estos es, antes de la sentencia T -025 de 2004, la política pública era un asunto exclusivo del Ejecutivo, el cual a través de planes, programas y proyectos daba respuesta a este problema socialmente relevante. Sin embargo, el crecimiento del número de familias desplazadas así como la gravedad de las violaciones de sus derechos, llevó al SNAIPD⁴³ a un estado de entropía positiva, para el análisis propuesto es útil por cuanto representa el grado máximo de desorden del sistema, representado en un bloqueo institucional o en los términos jurídicos, como un Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-, declarado por la Corte.⁴⁴

Concentrándonos en el análisis de los sistemas abiertos, la actuación de la Corte Constitucional sería uno de los dispositivos que el sistema político tendría para generar entropía negativa. Esto es, desbloquear el sistema y por esta vía encontrar organización creciente y garantizar el orden constitucional del sistema. *De facto*, la Corte a partir del año 2004, acompañó el diseño, implementación, evaluación y retroalimentación de la política pública, generando un modelo de política pública sin precedentes. Dicho modelo concilió dos disciplinas, el derecho y la economía, generando con ellos la idea de que la política pública debía tener un *enfoque de derechos* y su desarrollo debía ser medible para ver el grado de avance en el restablecimiento de los subsistemas de derechos afectados con el hecho del desplazamiento forzado, esto es construcción y medición de *indicadores*.

Del lado del enfoque técnico de la política, los indicadores⁴⁵ se constituyeron en un instrumento fundamental para la medición de avance del GED, como línea base para la planeación de los programas, planes y proyectos del gobierno. De esta manera la incidencia de la Corte en una esfera que anteriormente era de

⁴³ En este análisis el SNAIPD correspondería a un Subsistema del Sistema Político.

⁴⁴ La Corte Constitucional juega un papel decisivo en el sistema político colombiano, al ser un freno y un contrapeso a las otras ramas del poder público, o en otras palabras, un dique para las diferentes acciones del poder pues este debe ajustar su comportamiento a los mandatos supremos y en caso de no hacerlo, se verá enfrentando al rechazo constitucional. (Álvarez Díaz, 2008, 56)

⁴⁵ Los Indicadores son desarrollados inicialmente por las instituciones del ejecutivo, son concertadas, debatidas y definidas finalmente por la Corte Constitucional

dominio casi exclusivo del ejecutivo, llevó a un proceso *sui generis* de política pública en el país, dejando como resultados grandes logros tecnocráticos, aunque no suficientes para la atención integral de las víctimas y su restablecimiento socioeconómico.

Del lado del enfoque de derechos, hay que decir que este es un concepto relativamente nuevo en la historia de las políticas públicas del país. Este se puede definir en oposición al enfoque asistencial, en el que el Estado se relaciona con la sociedad a través de dádivas. En consecuencia, el enfoque de derechos consiste en el deber del Estado de respetar, proteger y restituir los derechos de la población. Lo anterior tiene al menos, las siguientes implicaciones: los derechos son exigibles, el Estado debe rendir cuentas sobre el grado de observancia de los derechos, es condición *sine qua non* la participación de la población en el desarrollo de las políticas que dan cumplimiento a la satisfacción de sus derechos.⁴⁶

En lo conceptual, este es el enfoque que debe asumir las políticas públicas de un Estado Social de Derecho, en donde se evidencia que entre el Estado y la sociedad existen tensiones, y que por tanto el deber principal del Estado es el de protección de los derechos. Sin embargo, el gran compendio normativo y jurisprudencial del desplazamiento forzado, así como la complejidad de su materialización a través de múltiples rutas de atención, llevó a una suerte de juridización del tema, en donde las víctimas que tienen un conocimiento abundante de sus derechos y mecanismos de exigibilidad y protección son las que tienen mayor probabilidad de obtener una mejor respuesta del Estado, y aquellos que no logran acceder, comprender y utilizar el derecho a su favor, seguirán relacionándose con el Estado, de manera asistencial. Así, la juridización implica una especialización del tema, en donde no necesariamente

⁴⁶ “A este respecto debe señalarse que el enfoque de derechos está basado en la Constitución Nacional, en la ley 387 de 1997, en los principios rectores del desplazamiento forzado interno, (que, en concepto de la Corte hacen parte del bloque de constitucionalidad) y en la doctrina internacional sobre DIH y derechos de los refugiados, y que además ha sido refrendado mediante jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana (Sentencias SU 1150 de septiembre de 2000 y T 327 de marzo de 2002). (ACNUR, 1999-2002, 30)

todas las víctimas hacen uso de los mecanismos de exigibilidad de sus derechos.

A lo largo de este análisis y como se puede evidenciar en lo gráficos, el desplazamiento forzado como hecho y como política pública está concebido desde una visión sistémica, en la que subyace un pensamiento de sistema estructural-funcionalista, abierto y adaptativo. No obstante, la tensión es de tal magnitud que la respuesta del Estado no es suficiente para generar auto-organización en el sistema, llevándolo a un estado de desorden o entropía negativa. La política pública, por su parte, se concibe como la secuencia o la sumatoria de las fases de atención. El restablecimiento de los derechos desde esta perspectiva supone el tránsito de las personas por cada una de las fases de atención, a través de las rutas de atención que se encuentran en su interior. (Lo anterior asumiendo que el individuo conoce sus derechos).

El equilibrio y el orden del sistema es para esta concepción el tema fundamental, por lo tanto, aunque el concepto mismo de desplazamiento indique ruptura, discontinuidad, bifurcación, para el sistema, esto es una situación de demanda para el Estado, el cual debe responder con decisiones y acciones y de esta manera se mantiene un orden dinámico.⁴⁷

En el año 2010 el ejecutivo expresó que ya era factible el levantamiento del ECI. Por el contrario, la Comisión de Seguimiento, ante el panorama de que sólo en los subsistemas de derechos sociales (salud y educación⁴⁸) se ha

⁴⁷ En este pensamiento sistémico se encuentra un paradigma del conocimiento moderno occidental fundado en la física clásica. La principal crítica al funcionalismo es que insiste demasiado en el mantenimiento, el equilibrio, el ajuste, la homeostasia, las estructuras institucionales estables, y así sucesivamente, con el resultado de que la historia, el proceso, el cambio sociocultural, el desenvolvimiento dirigido desde adentro, etc., quedan en mala posición y aparecen, si acaso como desviaciones con una connotación de valor negativa. (Bertalanffy, 1976,206).

⁴⁸ El tema de la gratuidad en la educación es el único en el que resulta mejor la situación de la población desplazada incluida en el RUPD, en vista de que cubre el 66.4% de los niños y jóvenes en edad escolar, en comparación con el 23.7% en el caso de la población vecina. Aunque en términos de afiliación al SGSSS se alcanzan niveles similares no solo para la población desplazada y para la población vecina, sino además para el promedio del país, en su conjunto (alrededor de 80%), se detecta una diferencia importante en el tipo de afiliación, toda vez que para la población RUPD el acceso se concentra primordialmente en el régimen

tenido algunos progresos, expresó que no es factible un levantamiento total del ECI. En el mismo sentido, las OPD afirmaron que no es posible este levantamiento por cuanto consideran que aún persisten graves limitaciones de política pública, las cuales fueron expuestas por la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada –OPD- instancia que representa las OPD del país, a propósito de los 10 años de la Política pública en el 2007⁴⁹ y que aun hoy en día exponen.⁵⁰

Dentro de las limitaciones y fallas del sistema, la Corte, la comisión y las víctimas coinciden en: la falta de coordinación interinstitucional, insuficientes presupuestos, ausencia del enfoque diferencial en la atención de comunidades étnicas y discapacitadas; así como ausencia de este mismo enfoque para las mujeres, niñas y ancianas.

Ante la solicitud del Ejecutivo de levantar el ECI y el desacuerdo de las OPD y de la Comisión de Seguimiento frente a esa posibilidad, la Corte puede contemplar tres opciones son: El levantamiento parcial del ECI, o la continuidad del mismo, o la ampliación de los plazos para el cumplimiento.

a.) El levantamiento de la declaratoria lo que correspondería a la constatación del cumplimiento de las disposiciones emitidas y la consecución de los propósitos buscados en la sentencia. Debería evaluarse fundamentalmente el logro del goce efectivo de los derechos de la población y el desarrollo de políticas públicas dentro de un sistema racional, eficiente, sostenible y transparente. Lo que a su vez contiene dos posibilidades: Establecer el levantamiento del ECI a partir de la valoración del nivel o grado

subsidiado (89.6) mientras que para la población en referencia la participación en dicho régimen es mucho menor (66.5%). Esto es una muestra de la mayor vulnerabilidad de la población desplazada y su dificultad para vincularse a mercados laborales formales, teniendo que permanecer bajo el esquema de subsidios por no contar con los recursos suficientes para ser cotizantes (IV informe, 2008, 21)

⁴⁹ Memorias, Julio de 2007. El desplazamiento forzado en Colombia. 10 años de política pública. Acción Social, UTEC, ACNUR, Alcaldía de Bogotá, Alcaldía de Medellín, UE, USAID, OIM, FUPAD, PNUD, BM.

⁵⁰ En la fase de P y P aducen que las acciones se han restringido a las implementadas dentro de la política de seguridad democrática, que los Sistemas de Alertas Tempranas –SAT- no han sido eficientes, y existe demora en los estudios de riesgos. Del lado de la AHE, carencias estructurales como la ausencia de enfoques diferenciales, el desconocimiento de los hábitos alimenticios, ayudas incompletas y la falta de oportunidad en las entregas. En la fase ESE, dificultades para cumplir con los criterios de créditos, la excesiva tramitología; la ausencia de recursos de los entes territoriales, insuficiencia de los recursos de cooperación internacional; así como dificultades de acceso y calidad en los derechos a la sociales.

de avance general en relación con la observancia de todos y cada uno de los derechos. Establecer el levantamiento del ECI a partir de la valoración del nivel o grado de avance parcial en relación con la observancia de derechos individualmente considerados o de subsistemas de derechos.

b.) *La reiteración de la declaratoria:* De no acogerse el enfoque de levantamiento parcial y menos aun total del ECI y a fin de evitar que el poder disuasorio y la efectividad del instrumento constitucional pueda verse desgastado por su permanencia durante un periodo largo de tiempo –que iría incluso hasta el mediano plazo si se aplicara un conjunto integral de políticas efectivas ante la extrema vulnerabilidad en que se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado- convendría desde el punto de vista de la Comisión, que por lo menos se adoptara un sistema de valoración periódico sobre el grado de avance de observancia o en el goce efectivo de todos y cada uno de los subsistemas de derechos mencionados. (IX Informe, 2008,11)

Para esta misma Comisión, el levantamiento parcial no se considera válido, en tanto que:

Una interpretación garantista del marco jurisprudencial de la Corte permite afirmar que dicha declaratoria se orienta al desarrollo de una política pública de naturaleza sistémica para resolver una situación anómala de orden igualmente estructural y complejo de inobservancia de un conjunto general de derechos interrelacionados. Visto así, al menos en principio no podría considerarse válido el levantamiento parcial del ECI concerniente a un subsistema o un grupo de derechos. Esta visión sistémica de la Corte y la Comisión de Seguimiento implicaría que tanto en una posibilidad como en la otra, sería difícil el levantamiento del ECI. De un lado, porque tanto en términos cuantitativos de cesación de la condición de desplazamiento por número de personas que han transitado por cada una de las fases de atención y subsistemas de derechos, son pocos por no decir inexistentes los casos de víctimas que consideren que ya han dejado de serlo y que por ende, soliciten la exclusión del registro único. De otro lado, porque en términos de calidad y satisfacción plena de los subsistemas y en el interior de ellos de los derechos incluidos, los resultados son bastantes escasos como lo evidenció la I y II ENV, sumándole al problema, el hecho de que aun estamos en disputa político militar entre actores, por lo tanto el desplazamiento forzado aumenta en víctimas y aumentan en complejidad de sucesos de múltiples desplazamientos, violándose uno de los principales derechos, que es el de No repetición. (IX Informe, 2008, 7) (El subrayado no es de la cita)

El panorama, nada alentador del goce de derechos de las víctimas se sintetiza en el siguiente cuadro, el cual evidencia que con todo y el efecto de desbloqueador de la Corte sobre el SNAIPD, a través de la sentencia, los autos y las audiencias, no se ha logrado el restablecimiento de los derechos de las víctimas, y de otro, lado el restablecimiento del orden constitucional. Continuamos entonces en un estado de entropía que puede tener múltiples explicaciones.

Cuadro 5. Estado de avance subsistemas 1

TIPO DE SUBSISTEMA DE DERECHOS	HALLAZGO DE LA II ENCUESTA NACIONAL DE VERIFICACIÓN REALIZADA POR LA CSPPDF Y PRESENTADO EN EL VII INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL
Subsistema de derechos a la atención	El hecho que solamente el 0.4% y 0.2% de los grupos familiares desplazados hubieran recibido todos los componentes de la ayuda inmediata y ala AHE, lleva a concluir sobre la imperiosa necesidad de reforzar y comprometer mayores esfuerzos en el desarrollo y adecuación institucional de políticas y medidas públicas (...) (VII Informe; 2008, 179)
Subsistema de derechos sociales fundamentales	<p>Alimentación En términos generales puede afirmarse que el grado de observancia del derecho alimentación que de por sí era precario en el 2007, se deterioró aun más en el 2008 (al menos hasta julio de 2008) a juzgar por la evolución de los indicadores analizados, la cual puede explicarse, entre otros factores, por el incremento registrado por los precios de los alimentos en los primeros siete meses del año, dada la precariedad de ingresos de esta población.</p> <p>Salud Si bien debe mencionarse que una elevada proporción de la población desplazada se encuentra afiliada al SGSSS bajo el régimen subsidiado (69.7% para la inscrita en el RUPD y 57.4% para la no inscrita) tendencia acorde con las políticas orientadas hacia una cobertura universal del aseguramiento que se ha fijado el gobierno en los últimos años, cerca del 24..7% y 36% respectivamente, todavía no están afiliadas al sistema y solo puede acceder al servicio de salud por medio de subsidios a la oferta. (VII Informe; 2008, 180) No deja de enfatizarse el escaso apoyo psicológico efectivo brindado al conjunto de la población desplazada, no obstante haber sufrido el tipo de trauma característico de una víctima de delitos contra su humanidad.</p> <p>Educación Si bien un 86.2 % de los niños y niñas adolescentes entre 5 y 17 años de edad, desplazados e inscritos en el RUPD, asisten a un establecimiento educativo formal, lo que corrobora el grado de avance en términos de cobertura nominal, debe mencionarse que todavía subsiste un apreciable nivel de deserción intra-anual que contrarresta en la práctica parte de lo logrado en la ampliación de cupos escolares. Así mismo se presentan serias deficiencias en términos del indicador de gratuidad y acompañamiento: solo el 10.7% de los estudiantes reciben por lo menos parcialmente los libros y útiles, uniformes, transporte escolar e implementos de aseo que necesitan para asistir al establecimiento educativo. Ninguno recibe todos en forma completa o parcial. (VII Informe; 2008, 181)</p>
Subsistema de derecho a la auto-sostenibilidad	<p>Vivienda Apenas un 5.5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD HABITA EN UNA VIVIENDA que satisface las condiciones requeridas para poder ser considerada como digna. Esta situación es de impensable</p> <p>Generación de ingresos Dos indicadores resumen la precaria situación laboral y de ingresos de los trabajadores desplazados y sus hogares. El primero es la alta tasa de informalidad en el trabajo, que alcanza el 96.6% para los desplazados del RUPD y 96.1% para los desplazados no inscritos. El segundo es el relacionado con las líneas de pobreza e indigencia. Las condiciones de precariedad laboral explican estos resultados, agravados por aspectos macroeconómicos adversos como la alta tasa de inflación de alimentos que vivió el país en el primer semestre de 2008, que socavan los ingresos de subsistencia. Este último factor probablemente explica la diferencia encontrada con los resultados de la I ENV 2007, cuando el porcentaje de hogares que no alcanzaba la línea de indigencia llega al 79.2% (VII Informe; 2008, 153)</p>
Subsistema de derechos civiles y políticos	Resulta preocupante la elevada proporción de hombres de 18 y más años de edad que no cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar (cercano a un 85% en promedio) porque implica que una altísima proporción no cumple con los requisitos formales mínimos para poder acceder a un trabajo formal y para ejercer sus derechos laborales y de ciudadanía. (VII Informe; 2008, 182)
Subsistema de derechos a la verdad, justicia y reparación	Con relación al tema de tierras cabe recordad que, con un nivel de confianza del 95% la extensión en el número de hectáreas perdidas a causa del desplazamiento forzado, sin contabilizar propiedades colectivas, oscilaría entre 5.0 y 5.6 millones de hectáreas: entre 4.5 y 5.2 millones de hectáreas para la población desplazada inscrita en el RUPD y entre 0.7 y 0.9 millones de hectáreas para la población desplazada no inscrita en el registro oficial. (VII Informe; 2008, 183)

3.1.3 El sistema de atención a población desplazada se encuentra en entropía ECI

El sistema de atención a PD se encuentra en ECI desde el año 2004. A la fecha este estado de cosas no se ha superado. Desde el punto de vista sistémico, el ECI, es un estado entrópico. Para comprender este concepto es necesario comprender en primer lugar el concepto de termodinámica. “La termodinámica consiste en el estudio del cambio de estado de un fenómeno o sistema.” (Maldonado, 2005, 77)

Según esta definición, el ECI representa para el SNAIPD, un cambio cualitativo en el sistema, un punto de inflexión en donde la política abandona su característica lineal, para convertirse en procesos de trayectorias complejas y discontinuas. La termodinámica se sustenta en cuatro leyes. Para el análisis del ECI conviene recordar la segunda de ellas, la cual expone que: “el calor siempre tiene un flujo decreciente, desde un objeto con una temperatura mayor hacia uno con temperatura menor, así es imposible que el calor fluya espontáneamente desde un objeto con una temperatura menor hacia uno con temperatura más alta, pues se requiere de un trabajo para la transferencia.” (Maldonado, 2005, 77).

La segunda ley de la termodinámica corresponde al estado de entropía que se genera cuando se presenta un cambio en un fenómeno que no permite volver a las condiciones iniciales sin un trabajo de transferencia, reparación o compensación, es decir se pone de manifiesto el tema de la irreversibilidad de los fenómenos. Así, la entropía se constituye en el grado de desorden de un sistema.

Ahora bien, conviene distinguir dos modos de la termodinámica. La primera corresponde a la termodinámica clásica, basada en la física newtoniana y en los principios de acción reacción, y la termodinámica del No equilibrio, basada en las ciencias de la complejidad y en los principios de emergencia, evolución espontánea, y auto-organización. En la política ha primado la visión de la

termodinámica clásica, y por ello ya ha sido suficientemente estudiadas sus fallas sistémicas las cuales a continuación se exponen y de alguna manera se problematizan. Sin embargo, es en el siguiente capítulo en donde se exponen argumentos de la termodinámica del No equilibrio como posibilidad para repensar la política pública de la atención a las víctimas de desplazamiento.

En la política pública de desplazamiento forzado la entropía del sistema se manifiesta en las fallas estructurales y funcionales del mismo. La primera tiene que ver con *el sistema de registro de la población desplazada*. ¿Quién es desplazado? ¿Cómo se valora esa condición?

En materia de registro a población desplazada se identifican prácticas que operan como barreras de acceso al sistema de atención para población desplazada. Estas prácticas tienen múltiples impactos. De una parte afectan el goce efectivo del derecho a quienes en virtud de ellas no son incluidos en el registro, presentándose adicionalmente como prácticas que pueden resultar incluso como discriminatorias. De otro lado, afectan el conjunto de la política, y en particular la planificación de estrategias de prevención y la estimación de los costos de la atención. Dentro de esas prácticas sobresalen: (i) la no inclusión por extemporaneidad, (ii) la forma como se interpretan los hechos sin tomar en consideración los contextos en los cuales se presentan los mismos, (iii) la interpretación del contenido del artículo 1 de la ley 387 de 1997, en especial frente al concepto de amenaza, las causales del desplazamiento y los responsables del mismo. No se ajusta el contenido de la norma la negación de la inscripción cuando el responsable es un grupo paramilitar, en zonas de desmovilización o cuando los hechos se dan en el contexto de operaciones de erradicación. (ACNUR, 2006, 28)

Luego, para quienes ya han superado esta primera barrera, comienza el tránsito por las fases generales de atención y las rutas sectoriales. La *ayuda humanitaria* es el momento inicial y clave de la atención, porque es allí, donde se garantizan unos mínimos de subsistencia cuando el desplazado está en mayor condición de vulnerabilidad. Esta ayuda que debe ser integral en términos de atención en salud física y psicológica, en entrega de alimentos y alojamiento temporal, se reduce la mayoría de las ocasiones a una pequeña ayuda en alimentos y muy pocas ocasiones a una atención inicial psicológica. Posteriormente el desplazado debe transitar en otras rutas sectoriales de atención⁵¹, que aunque con el aporte de la Corte Constitucional hoy en día

⁵¹ Las rutas de atención son los pasos que tienen que seguir los desplazados para ser atendidos en cada uno de los temas. Estas se informan en las UAO con el objetivo de que la

cuentan con una sofisticada batería de indicadores, son rutas que tienen innumerables barreras de acceso, que se agudizan con la condición de desplazado, pero que incluso son estructurales de los sistemas, como el de seguridad social en salud. Así, la línea limítrofe entre un ciudadano desplazado y otro que no lo es, o que es simplemente llamado “población vulnerable”, se difumina y se traslapa la discusión de la atención diferencial por ser víctima, a una discusión en la que diferentes grupos socialmente vulnerables, entran a competir por los escasos recursos sociales (salud, educación, vivienda, generación de ingresos, etc.)⁵²

De esta manera en cada ruta sectorial como ha quedado demostrado en los informes de la Comisión de Seguimiento a la política pública, apenas si se encuentran resultados modestos en el tema de la cobertura, como en salud y en educación.

A la luz de los resultados de esta II ENV “Solamente en el subsistema de derechos sociales fundamentales, en particular en los derechos de salud y educación, se observan avances en la cobertura nominal para población desplazada aunque a niveles equiparables a los del resto de la población colombiana, sin que ocurra lo mismo en términos de acceso efectivo y oportuno a servicios sociales, acompañamiento y calidad, que en ocasiones conduce a contrarrestar al menos parte de los logros en cobertura. En los demás derechos no se corroboran mejoras en el grado de observancia de derechos, al menos con relación a lo encontrado en la I ENV 2007. (VII Informe, 2008, 183)

En tercera instancia, *continúa una ausencia del enfoque diferencial*, según poblaciones aun más vulnerables. La política de desplazamiento acompañada

persona tenga claridad de los requisitos de la atención, los procedimientos y los tiempos de respuesta, según cada derecho. La ruta de salud y educación, a pesar de las dificultades en los sistemas de registro y bases de datos de las entidades, es una ruta en donde el ciudadano, accede relativamente rápido a sus derechos, pero hay todo un conjunto de casos en donde esa ruta no se puede transitar de manera rápida y se presentan barreras de acceso; por ejemplo en los casos de duplicidad en el régimen subsidiado, entre otros. La comisión expone las siguientes para el caso de salud: *Barreras de acceso al aseguramiento de la población desplazada derivadas de la falta de inclusión en el RUPD. Barreras de acceso a los servicios relacionados con las limitaciones de los planes de salud frente a la oferta pública para los no asegurados, Inefectividad e inadecuación del modelo de atención: escasa inclusión de programas de prevención y promoción específicos.* (V informe, 2008, 10)

⁵² En Bogotá se presentan casos que si bien no son generalizados indican que las poblaciones receptoras, ante las carencias en los servicios sociales, optan por realizar la declaración como desplazados ante la personería, sin serlo realmente. Muchas de ellas son las que quedan rechazadas en el registro de desplazados. Ver anexo 7. Personas incluidas y no incluidas en el registro por Localidad de Bogotá.

y guiada por la Corte incorporó programas que no solamente tenían un enfoque de derechos (representando en el esquema anterior de subsistemas de derechos), sino que además esos derechos debían ser diferenciales según la edad, el género, la etnia y la situación de discapacidad. Con ello se superaría la doble vulneración de derechos a población históricamente o estructuralmente vulneradas por su condición. De esta manera, en la investigación realizada en la I y II ENV se hizo especial énfasis sobre los indígenas, afro descendientes, mujeres, niños y niñas y discapacitados, pero los resultados siguen siendo desalentadores.

Se destacan como factores de vulnerabilidad de los hogares desplazados incluidos en el RUPD, entre otros los siguientes: su tamaño relativamente alto (5.1 personas vs 3.9, para el conjunto de la población colombiana); la elevada presencia de hijos e hijas (54.2% vs 41.8% para la población colombiana) y de niños/as y jóvenes (54.3% son menores de 20 años vs 40.3 % para la población colombiana; la mayor proporción de mujeres que de hombres (54.0% vs 41.% para la población colombiana; la baja diferencia en la edad promedio de los jefes y sus cónyuges (40 años) en relación con la de los otros miembros del hogar (14 años); la alta proporción de jefes de hogar sin cónyuge o compañero (a) (39.2%); la significativa incidencia de embarazos durante el último año de la población femenina en edad fértil (4.3% de las mujeres entre los 12 y 50 años de edad vs 4.2 para la población colombiano femenina entre 15 y 49 años de edad) particularmente en el grupo de 18 a 24 años de edad (19.0%); la importante presencia de población perteneciente a minorías étnicas (25.1% vs 1.38%) para la población colombiana); la elevada proporción de hogares que cuentan con algún miembro que sufre de discapacidad (17.5%); la alta tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años (13.9% vs 7.1% para la población colombiana) agravada por la baja escolaridad (4.0 años en promedio), y la alta tasa de dependencia económica (3.1 personas dependen de cada persona ocupada). (I Informe Comisión, 2008, 132)

En cuarta instancia, está la falla sistémica que consiste en *la continuidad de la insuficiencia presupuestal*; en el 2006 a la pregunta ¿por qué el impacto de los programas es inferior al esperado? “En opinión de ACNUR, esta diferencia está asociada a: (i) el déficit de la asignación de los recursos, hecho que no necesariamente es atribuible a cada una de las instituciones individualmente consideradas (ii) a la limitada correspondencia existente entre el ejercicio de estimación y el tipo de programas que desarrollan las entidades, y entre estos programas y el contenido del derecho que pretenden atender (iii) la ausencia de integralidad en la respuesta por componente.” (ACNUR, 2004-2008)

Esta cita que describe la realidad en 2006, ha cambiado mínimamente, toda vez que los presupuestos en el ámbito nacional y distrital, si bien se han incrementado significativamente, justamente se sigue presentando brechas en lo relativo a la correspondencia entre la estimación y el tipo de programas a desarrollar, así como tampoco se ha mejorado en la integralidad de la atención. Justamente el sistema no se entiende interdependiente, sino como la suma de las partes del sistema. Desde el punto financiero de la política pública, en el informe de julio de 2010 que presentó el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional se afirma que:

Los recursos asignados para atender a la población desplazada se han multiplicado 10 veces entre el período 1999 - 2002 y el período 2007 - 2010, recuerda el informe. Entre 1999 y 2002, los recursos destinados para tal fin ascendieron a 543.109 millones de pesos constantes de 2010; entre 2002 y 2006, los recursos fueron de dos billones de pesos constantes de 2010; y entre 2007 y 2010, el presupuesto para atención a desplazados pasó a 5.3 billones de pesos”. (América economía, 2010)

En dicho informe el Gobierno Nacional dijo probar que: “El Estado Colombiano, en general, y el Gobierno Nacional, en particular, ha encontrado una senda institucional y presupuestal que en el mediano y largo plazo le permitirá de manera progresiva y creciente a los hogares en situación de desplazamiento gozar efectivamente de sus derechos.” (Informe Gobierno Nacional, 2010, 746) En consecuencia el Gobierno Nacional solicita a la Corte Constitucional levantar el ECI declarado en el año 2004 por considerar que se superaron los factores que motivaron dicha declaratoria y porque:

Por graves que sean las situaciones, el modelo de Estado Social de Derecho implica que existe un sistema jurídico que se debe respetar, y que la búsqueda de soluciones debe hacerse dentro del marco normativo por él estatuido. No puede dejarse de lado que incluso los Estados de Excepción deben ajustarse a dichas reglas y representa la excepción legítimamente permitida al estricto apego de la normatividad nacional, limitada por lo tanto a circunstancias graves, en un tiempo sumamente corto y cuyos efectos son exclusivamente el uso de herramientas con control constitucional. Así pues, la utilización del ECI, una figura sumamente excepcional que contradice la normalidad del Estado Social de Derecho, sólo se justifica en casos sumamente graves de vulneración de derechos humanos ocasionada por el bloqueo institucional, ante los cuales ninguna de las herramientas que el marco jurídico del Estado prevé son aptas para lograr una solución definitiva. Siempre que exista la posibilidad de usar un remedio distinto, adecuado al modelo constitucional de estructura del Estado, separación de funciones y competencias, el uso de figuras excepcionales pierde toda justificación. Además, como se dijo y se sustentó en la segunda parte del

informe, la ECI, además de excepcional y en virtud de ello, debe tener una temporalidad limitada. (Informe Gobierno Nacional 2010, 746)

Así como en el año 2007 las OPD expresaron, a propósito de los 10 años de la ley, un conjunto de limitaciones de la política pública, en el año 2010 rechazan el levantamiento del ECI, por considerar que dichas limitaciones continúan, a pesar del esfuerzo presupuestal.

No es cierto, como afirmó el saliente gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el día 30 junio, que se han superado los factores que motivaron la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte. La mejor prueba que indica el incumplimiento, son los centenares de tutelas de población desplazada demandando por esta vía el cumplimiento a sus derechos, desconocidos sistemáticamente por parte de Acción Social y las entidades del sistema de atención a la población desplazada. En materia presupuestal, se reconoce el esfuerzo que hace el gobierno, pero éste aún es insuficiente para atender las demandas de las víctimas. (Colectivo de Abogados, 2010)

Del lado del Gobierno Distrital de Bogotá, de igual manera se han incrementado significativamente los recursos para la atención de las víctimas de desplazamiento. Según datos de la Secretaría de Gobierno el presupuesto asignado por el conjunto de instituciones que integran el Sistema Distrital para la atención de las víctimas era de \$1.409.221.062 en 2004 mientras que para el 2009 esta cifra escaló a \$169.640.777.707 cifra que corresponde al presupuesto efectivamente ejecutado. (Colombia, Alcaldía Mayor, 2010)

Sin embargo, este presupuesto, si bien ha sido un esfuerzo importante no es suficiente. Así también lo argumenta la Comisión de Seguimiento al afirmar que:

- El aumento efectivo de los recursos del presupuesto y de la inversión, medido en términos per-cápita equivale respectivamente a una quinta y a una décima parte de lo mencionado por el Gobierno medido en términos absolutos.
- La magnitud de los aumentos en materia presupuestal, que resultan bastante más reducidos de lo anunciado por el Gobierno nacional, no permite ser optimista acerca de la superación efectiva de la insuficiencia de recursos financieros. El monto de los aumentos de los recursos presupuestales requeridos para los próximos años pone de manifiesto, a

no dudar, esta insuficiencia. Por ello la Comisión considera que si bien el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos por incrementar los recursos para la prevención y protección, la atención y la reparación de la población desplazada, se está aún lejos de haber superado la insuficiencia de recursos financieros para este propósito.

- El plan financiero presentado por el gobierno para los próximos 10 años carece de garantías acerca de la canalización efectiva de los recursos programados para la población desplazada, ya que la administración del presidente Uribe no deja recursos comprometidos a futuro para estos fines (vigencias futuras). En esta materia el Gobierno se limitó a incluir dentro del marco fiscal de mediano Plazo presentado a consideración del Congreso de la República, la cifra de \$33 billones de pesos del 2010.
- Ha de señalarse como infortunado el hecho de que no se hubiera podido realizar una estimación conjunta entre el Gobierno y la Comisión como se había acordado en la reunión técnica sostenida entre las partes involucradas para intercambiar ideas acerca del documento sobre el Sistema Integral de Corresponsabilidad (SIC) presentado por la Comisión.
- A diferencia de la Comisión, el estimativo del Gobierno no puede calificarse como transparente porque no incluye con detalle la descripción de los supuestos asumidos para la elaboración del costeo y se ofreció presentarlos solo a consideración de la Corte Constitucional si esta corporación lo juzgaba necesario (Comisión, Julio 2010)

En el caso de Bogotá, es posible afirmar que si bien ha habido un esfuerzo presupuestal muy importante, tampoco se logra un impacto importante de estos recursos en la realización de derechos de las víctimas, toda vez que se sigue teniendo un énfasis fuertemente asistencialista que se devela en la asignación de recursos en las instituciones que tienen responsabilidades en la fase de AHE y que corresponden al subsistema de derechos sociales (Educación, Salud, Integración Social, Secretaría de Gobierno), mientras que la asignación

presupuestal realizada por las instituciones que tienen responsabilidades en la ESE (IPES, metro vivienda, etc.), es menor o no existe y solo se presentan en unos años, en todo caso, no en todos los años del periodo después de la sentencia 2004 -2009 tal y como lo muestra los dos siguientes cuadro:

Cuadro 6. Presupuesto de las Entidades del distrito 1

Entidad	Presupuesto Asignado 2004	Presupuest o Asignado 2005	Presupuesto Asignado 2006	Presupuesto Asignado 2007	Presupuesto Asignado 2008	Presupuesto Asignado 2009
Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia	40.000.000	6.421.328.495	5.404.143.081	5.704.251.550	8.059.649.625	7.748.480.741
Secretaria Distrital de Gobierno	40.000.000	6.421.328.495	5.404.143.081	5.704.251.550	8.059.649.625	7.748.480.741
Sector Integración Social	934.268.250	1.495.132.854	1.431.928.573	672.236.846	2.001.627.200	3.507.400.874
Secretaria de Integración Social	934.268.250	1.495.132.854	1.431.928.573	672.236.846	2.001.627.200	3.507.400.874
Sector Educación	58.880.000.000				50.278.991.071	86.396.460.931
Secretaria de Educación Distrital	58.880.000.000				50.278.991.071	86.396.460.931
Sector Salud	145.934.000	1.075.300.000	987.041.909	478.774.855	46.945.029.051	46.945.042.331
Secretaria Distrital de Salud	145.934.000	1.075.300.000	987.041.909	478.774.855	46.945.029.051	46.945.042.331

Fuente: Secretaría de Gobierno. 2010

Cuadro 7. Presupuesto de las entidades del distrito 1

Entidad	Presupuesto Asignado 2004	Presupuesto Asignado 2005	Presupuesto Asignado 2006	Presupuesto Asignado 2007	Presupuesto Asignado 2008	Presupuesto Asignado 2009
Sector Hábitat					14.074.066.609	12.056.279.200
Secretaria del Hábitat					14.074.066.609	12.056.279.200
Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo				7.167.185.073	2.091.010.590	4.000.000.000
Instituto para la Economía Social- IPES				7.167.185.073	2.091.010.590	4.000.000.000
Misión Bogota	289.018.812	87.621.840	1.113.744.478	715.862.374		
Misión Bogota	289.018.812	87.621.840	1.113.744.478	715.862.374		0
Metrovivienda			11.996.166.733	7.633.017.900		
Metrovivienda			11.996.166.733	7.633.017.900		
Total Recursos	1.409.221.062	9.079.383.189	20.933.024.774	22.371.328.598	123.450.374.146	160.653.664.077

Fuente: Secretaría de Gobierno. 2010

En suma, es posible afirmar que aunque ha existido un aumento presupuestal en la política pública, aún se está lejos de tener una política integral toda vez que la correspondencia entre la cantidad de población desplazada y los recursos asignados para su atención presenta una brecha importante señalada

por la Comisión, y de manera adicional se puede argumentar que siguen enfatizándose en la parte asistencial de la política, dejando muchos menos recursos para los temas de ESE.

Así mismo, estos presupuestos no garantizan el contenido del derecho que pretenden atender, entre otras razones porque la comunicación interinstitucional y el *feed back*, no funciona estrictamente en los espacios de coordinación contemplados en la ley para ello. Tal circunstancia trae como consecuencia la multiplicidad de proyectos y actividades pero dispersas que, o bien, sobre atienden un sector de la población, dejando de lado a quienes por x o y motivo no solicitan la atención, o bien, los atienden pero sin llevar a cabo ningún seguimiento de la evolución del impacto de la atención prestada. Así sucede con los proyectos productivos en donde se entregan recursos que sin acompañamiento técnico fracasan, bajo el presupuesto de que todos pueden ser empresarios y al cabo del tiempo la familia termina volviendo a solicitar prórrogas de AHE.

En quinta instancia, los espacios de las UAO que se podrían categorizar como dispositivos de articulación e integralidad de la atención, en la práctica no son más que un sistema en la definición minimalista de este, es decir, es la suma de las partes; y lo que es peor ni siquiera allí confluyen todas las partes del sistema, sino apenas aquellas que tienen responsabilidades en el subsistema de AHE (Personería, Secretaría de Gobierno, Acción Social, Hospital). En cada institución existen bases de datos de información de desplazados diferentes, inconmensurables e ineficientes. Esta situación tiene una doble consecuencia, por una parte, el desplazado debe contar su historia de desplazamiento varias veces en un mismo espacio físico pero a diferentes funcionarios de instituciones y por otra parte, el registro de las atenciones prestadas se lleva por cada institución, con herramientas e instrumentos diferentes que posteriormente dificultan su cruce con la base de datos de Acción Social. Esto último impide verificar en una sola base la historia de atención de un individuo o familia desplazada, de manera que cada vez que se requiere información

integral para los mismos informes de seguimiento, se recurre a presentar informes parciales, bajo un formato de consolidación en apariencia unívoco. Así queda demostrado que en la práctica el sistema se concibe reduccionista, esto es como la suma de las partes.

En sexto lugar, como se observó en el proceso evolutivo de la política, ha habido importantes avances, pero sobre todo en lo que tiene que ver con asistencia humanitaria. Tal como quedó evidenciado en los informes de la Comisión de Seguimiento a la política, el problema estructural tiene que ver con la pobreza estructural y de indigencia de las víctimas, en el marco de un país en el cual nunca se ha desarrollado una Reforma Agraria.

“El problema de las tierras se encuentra en el corazón del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. En efecto, de acuerdo con la ENV 2007, el 74% de los grupos familiares de población desplazada incluidos en el RUPD manifiesta haber dejado bienes abandonados en sus municipios de expulsión. Además el fenómeno del desplazamiento forzado ha sido fundamentalmente de carácter rural y otro 23,7% de cabecera municipal. Por ello puede afirmarse que un porcentaje significativo de los desplazados ha perdido sus tierras con motivo de este fenómeno. Esta situación no solo encarna una profunda violación de los derechos fundamentales de la población desplazada, sino que se constituye en un obstáculo para que esta población pueda acceder a soluciones duraderas que le permitan superar definitivamente la tragedia humanitaria en la que se encuentra. (VI Informe, 2008, 5)

Con el desplazamiento interno forzado se ha agudizado más la concentración de la tierra y paralelamente se ha agudizado el problema de pobreza e indigencia. En el video *Desplazados en Colombia*⁵³, Beatriz Eugenia Sánchez profesora de la Universidad de los Andes afirma que: *“en este momento las estadísticas señalan que el 63% de las personas desplazadas tienen origen rural son personas que no eran necesariamente pobres, algunas incluso están por encima del nivel de pobreza, pero incluso, las que están por debajo distaban mucho de ser miserables. No eran indigentes. Son personas que en un 93% tenían propiedades, no necesariamente tierras, casi todos tenían animales, casi en un 100%, tenían posesión sobre los terrenos que*

⁵³ Una propuesta de Gustavo palomares. 19-02-2010 disponible en http://www.youtube.com/watch?v=5CfN_HDotLc. Consultado diciembre de 2010

controlaban y tenían todo un nivel de vida, ni de gran bienestar pero si tenían todas sus necesidades básicas cubiertas.”⁵⁴

En este mismo video Luis Jorge Garay afirma que: *“parte de la lógica de los actores desplazadores y victimarios del país es poder lograr el predominio territorial. Entonces, una de las grandes tragedias es que en ese predominio territorial, lo que se busca es el desplazamiento para que se abandone o para poder usurpar las tierras que son de propiedad de población campesina. Colombia, vale la pena recordar es uno de los pocos países del tercer mundo, especialmente en el continente americano, que no ha tenido nunca una reforma agraria. Por más que ha sido formalmente, una democracia instaurada desde hace bastantes décadas. También se señala que el problema de la concentración de la tierra es un problema estructural en Colombia. “La compra de tierras por parte de los narcotraficantes bordea el millón de hectáreas. Equivalente a casi el 3% del territorio nacional y aun 5% de las tierras potencialmente explotables”.*

En ese marco, aunque exista todo un compendio normativo para la protección de tierras y bienes de la población desplazada, una ruta colectiva e individual de protección para comunidades indígenas y afrodescendientes, - que además contienen todo un conjunto de barreras y fallas sistémicas que fueron ya identificadas por la Comisión de Seguimiento que pretenden ser solucionadas de alguna manera con la nueva ley de tierras-, no será posible una vida digna para las víctimas. Pues el país sigue sin una reforma agraria y sin una ley de ordenamiento territorial basada en las necesidades de la población y no en las necesidades político electorales y económicas de los terratenientes del país.

Como se observa en la argumentación hasta aquí presentada, sin querer abordar en detalle, el conjunto de fallas sistémicas, se muestra que el actual SNAIPD continua en entropía y la Corte, aún en su papel de dispositivo

⁵⁴ El mismo registro oficial de Acción Social presenta una estadística de Bienes abandonados por la Población desplazada. Ver anexo 8.

desbloqueador no ha logrado transformar en su estructura funcional el SNAIPD, aun cuando en el enfoque de derechos y el enfoque técnico han sido fundamentales para el desarrollo tecnocrático de la política pública.

Entonces es posible llegar a dos conclusiones: de un lado, que las fallas sistémicas expuestas, llevan a caracterizarlo con un sub-enfoque lineal, causal⁵⁵ y mecanicista⁵⁶, el cual a todas luces se queda corto para la comprensión del desplazamiento forzado, en tanto que *no puede* ser analizado ni como un problema de causa efecto, ni como un problema de la suma de las partes.

De otro lado, es inminente plantear la discusión, que durante estos 14 años de política pública ha sido liderada por el derecho, más recientemente la economía, a un nuevo paradigma de los estudios políticos, esto es el pensamiento complejo. “En definitiva vistos desde cualquier ángulo, derecho y política aparecen cada vez más directamente y comprometidos por algo que excede a su lenguaje habitual, arrastrándolo a una dimensión exterior a sus aparatos conceptuales. Ese <<algo>> -ese elemento y esa sustancia, ese sustrato y esa turbulencia- es justamente el objeto de la bio política.” (Esposito, 2006, 24).

No se quiere decir con ello que el derecho no tenga más que aportar en las discusiones de complejidad creciente, sino que es necesario que este se

⁵⁵ “En su sentido clásico, la causalidad supone dos ideas fundamentales. Primero, la idea de que la causa es exterior y externa al efecto, y por lo tanto, que conocida la causa es posible perfectamente conocer o anticipar el efecto. La idea de la causalidad es un invento griego y constituye, sin lugar a dudas, una de las creencias fundamentales de la humanidad occidental. La historia de occidente puede sintetizarse sin dificultades en la historia misma de los logros, extensiones y consecuencias del principio de causalidad. Este principio se vuelve verdaderamente apasionante y así mismo más problemático en la medida en que venimos a reconocer por diferentes caminos, en particular en el siglo XX que: 1. Una misma causa puede tener varios efectos distintos e impredecibles entre sí. 2. Varias causas pueden tener un mismo efecto 3. Una causa puede tener uno o varios efecto (s) absolutamente impredecible(s), a partir del conocimiento o la determinación de la causa. (Maldonado; 2002, 109)

⁵⁶ El mecanicismo da lugar a un tipo de filosofía particular conocida como reduccionismo, y que es la postura que afirma que es suficiente con identificar los componentes últimos constitutivos de un sistema para explicar los comportamientos y evolución del sistema” (Maldonado; 2005, 61)

piense desde este nuevo paradigma de conocimiento.⁵⁷ Desde la perspectiva de Maldonado:

La complejidad del mundo se debe esencialmente, a dos razones estrechamente relacionadas entre sí: de una parte a nuestra presencia en el mundo y, a fortiori, a nuestra acción sobre el mundo; y de otra parte, a la existencia de fenómenos abiertos e indeterminados, inciertos y cambiantes, irreversibles y no lineales; en una palabra, se debe más que a la existencia de determinadas partes o elementos, a la interacción (no lineal) entre ellos. (Maldonado, 2005, 15)

⁵⁷ Frente a este tema hemos encontrado un documento denominado Teoría sistémico cibernética del derecho de los profesores Ernesto Grun y Andres Botero en donde los planteamientos que apenas se enuncian a continuación resultan interesantes para el análisis que aquí nos ocupa. (Grün, E. y Botero, A., 2008, 331-362).

3.2 La Política Pública de Desplazamiento Forzado en las ciencias de la complejidad o el pensamiento complejo

¿Qué es el pensamiento complejo? y ¿cuál es su aporte para la comprensión del fenómeno de desplazamiento forzado interno en el país? ¿Cuál es el papel de la Sociedad Civil y la comunidad desplazada en los procesos de auto-organización?

El desplazamiento forzado y su política de atención integral a las víctimas desde la perspectiva sistémica clásica lineal, asumió el sistema como la suma de las partes; aunque es un sistema social abierto y adaptativo, se comporta en la práctica como un sistema cerrado y entrópico. El conjunto de fallas sistémicas develan que la política ha evolucionado linealmente, aumentando programas, proyectos y presupuestos pero estos no han sido suficientes para generar una política de restablecimiento. Este enfoque asume sólo un tipo de sistema social, el humano, y dentro del cual, desde una visión jurídica, existen unos subsistemas de derechos y de fases de atención.

Este enfoque en últimas redujo la discusión a la *politiké* primando en este caso los medios y técnicas políticas (la mecánica política) sobre el horizonte de la *politeia*, esto es el fin de la política: la posibilidad de más y mejor calidad de vida y bienestar. La premisa que sustenta este análisis prospectivo es que el pensamiento complejo nos permite pensar el desplazamiento forzado, no como un neto asunto de relevancia social para el Estado, sino como un problema de complejidad creciente y *biopolítica*.

Antes de presentar el sentido, en que este concepto se utiliza aquí, es necesario decir que el concepto de *biopolítica* fue introducido en el pensamiento político por Michael Foucault⁵⁸. La consideración de la vida, es para Foucault, un concepto fundamental.

⁵⁸ Más adelante Giorgio Agamben, Negri y Esposito desarrollaron otros planteamientos frente a la biopolítica.

Desde el siglo XVIII (o en todo caso, desde finales del siglo XVIII) tenemos entonces dos tecnologías de poder que se introducen con cierto desfasaje cronológico que están superpuestas. Una técnica que es disciplinaria: Está centrada en el cuerpo, produce efectos individualizadores, manipula el cuerpo como foco de fuerzas que hay que hacer útiles y dóciles a la vez. Y por el otro lado, tenemos una tecnología que no se centra en el cuerpo sino en la vida, una tecnología que reagrupa los efectos de masa propios de una población que procura controlar la serie de acontecimientos riesgosos que pueden producirse de una masa viviente de una tecnología que procura controlar (y eventualmente modificar) su probabilidad, o en todo caso, compensar sus efectos. (Foucault, 2000, 225)

La anterior cita hace referencia a un momento histórico particular, que corresponde a lo que se ha denominado como la modernidad. Periodo en donde el Estado nación se configura como forma política y el capitalismo como forma de producción y modelo de desarrollo. Foucault evidenció dos tecnologías de poder que describen el ejercicio de poder que sobre el hombre se ejerce en cuanto ser viviente en una suerte de “estatización de lo biológico o de lo viviente”.

A finales del siglo XVIII se desarrolla una tecnología de poder basada en técnicas de racionalización, sistemas de vigilancia, jerarquías, inspecciones que conforman lo que el autor denomina una *tecnología disciplinaria del trabajo*. A finales de este siglo y comienzo del XIX esto sufre una transformación y da lugar una nueva tecnología que recogen las técnicas disciplinarias, la integra y la modifica dando lugar a lo que Foucault denomina como *anatomopolítica o biopolítica*. Y es aquí donde el elemento de la población como constitutivo de un Estado nación entra a ser un asunto político y biológico de intervención.⁵⁹

El poder disciplinario y regularizador, no se consideran excluyentes, al contrario se articulan. El primero se ejerce sobre el cuerpo y el segundo sobre la población. En ese contexto saberes como el de la medicina se convierten en

⁵⁹ Resalta que antes la teoría del derecho no conocía sino el Individuo y la sociedad, pero con esta transformación surge un nuevo cuerpo: la población. Y esto es un discurso histórico. Esta población se enmarca en unos espacios físicos y temporales (duración) aleatorios e imprevisibles. Por lo tanto surge la estadística como técnica para intervenir este nuevo cuerpo de manera que se obtengan estados globales de equilibrio y regularidad, lo cual lleva a pensar el poder ya no solamente en términos de disciplina sino en términos de regularización. De esta manera el poder que ejercía el soberano sobre la muerte se transforma al poder sobre la mortalidad.

útiles para el trabajo del poder. De otro lado, la norma es otro elemento que se aplica tanto al cuerpo que se disciplinariza como a la población que se regulariza. Al respecto del biopoder, afirma Foucault, fue su surgimiento lo que inscribió el racismo en los mecanismos del Estado.⁶⁰

La estatización de lo biológico se sustenta, en el concepto de *soberanía*, con base en el cual el rey dispone sobre la vida y la muerte de sus súbditos. El cuerpo del rey es el que forma el cuerpo de nación. Esta nación se fundamenta por la necesidad de luchar contra las otras naciones, por lo tanto la guerra es principio fundante de la nación y de diferenciación con respecto al extraño. El Estado por su parte tiene una función totalizadora, asegurada por una nación en el cuerpo social, que demanda un status jurídico bajo la forma de un Estado.

Lo que caracteriza a la nación no es una relación horizontal con los otros grupos, sino una vertical que va desde ese cuerpo de individuos, hasta la existencia efectiva del Estado. Así lo que constituye una nación no es sólo su fuerza física y capacidad militar, sino el conjunto de capacidades estatales. Lo anterior plantea ya no solamente un problema de dominación, sino un problema de estatización; es decir que el Estado debe asumir capacidades para gestionar, gobernar, asegurar en sí la constitución y el funcionamiento de la figura y el poder estatal.

En relación con el desplazamiento forzado, quienes lo ocasionan son actores con proyectos políticos militares dentro de un mismo Estado nación, quienes a través del control territorial, poblacional y económico, desarrollan un ejercicio de biopoder. “Ahora bien, la historia configura al cuerpo, pero la materialidad de este no se desvanece en la historia, de forma que al hablar de cuerpo, hablo

⁶⁰Y en eso el nazismo es el más claro ejemplo. Allí se combinaron las dos tecnologías de poder. El régimen nazi generalizó el derecho soberano de matar. Sin embargo no solamente este régimen puede constituirse en ejemplo para el autor. Al respecto sostiene que el Socialismo si bien no plantea en principio los problemas económicos o jurídicos del tipo de propiedad y el modo de producción, no puede dejar de investir los mismos mecanismos de poder adoptados con el Estado capitalista o industrial. El socialismo criticó este biopoder pero lo asumió transformándolo en alguna medida pero dejando algunos de sus fundamentos y modos de funcionamiento. En consecuencia, las formas de socialismo más racistas fueron el blanquismo, la Comuna y la Anarquía.

de la ubicación de los lugares del poder político dentro de la juridicidad del contrato por medio de la mutilación, la transgresión, el asesinato, la puesta en escena de los cuerpos mutilados, como indicio de advertencia.” (Vega,2004). De esa lectura, los cuerpos son una marca social, un registro social que expresa el conflicto del país.

Sin embargo, frente a esta lectura de la biopolítica, el concepto que aquí se propone se orienta a interpretar, no al hecho como tal del desplazamiento, que en sí mismo es ruptura y mutilación de la vida, sino a su política de atención, la cual frente a la deshonrosa situación de humanidad, exige la generación de más y mejor vida.

De aquí en adelante se entiende por biopolítica, en el sentido de *la política de la vida y para la vida*. Concepto que hace parte del pensamiento político contemporáneo y que se sustenta en un nuevo paradigma de conocimiento, diferente al paradigma de conocimiento de la biopolítica en su acepción negativa, en cuya esencia subyace la influencia de la termodinámica clásica o la física newtoniana⁶¹

La política para la vida tiene su sustento en la termodinámica del no-equilibrio, concepto que en ciencias de la complejidad social, puede definirse como:

“La biopolítica es la primera política que no se define por completo a partir del Estado, ni de las formas y organizaciones estatales, sino antes bien, a partir de la sociedad civil, o también de la civilidad de la sociedad. (...) la biopolítica se revela por tanto, como una política de y hacia la sociedad civil y desde ella y en función suya, adicionalmente como una política de Estado y de un régimen o sistema político, en el sentido tradicional de la palabra.”(Maldonado, 2003, 16-17)

⁶¹ El concepto de biopolítica tiene dos acepciones: una negativa y otra positiva La positiva define que la Biopolítica se preocupa por todas las políticas que pueden y deben ocuparse del cuidado de la vida, el posibilitamiento de la vida en general: de la vida humana, pero con ella de otras formas de vida. En sentido negativo, la obra de Foucault es la mejor expresión. La biopolítica, - o mejor en rigor, el biopoder-, es el resultado mismo de la medicalización de la sociedad y del cuerpo humano. Las ciencias de la salud y las ciencias biomédicas son al mismo tiempo agenciadoras y fundamento de un sistema político y social excluyente y marginalizador (...) en sentido positivo, la biopolítica se ocupa de las consecuencias sociales y políticas de la biotecnología, de las ciencias biomédicas y de la ingeniería genética, tres áreas que preocupan igualmente a la bioética” (Maldonado, 2003; 17)

De la anterior definición y de acuerdo al problema de investigación planteado se pueden argumentar al menos estos elementos: 1.) El concepto de la democracia, no como mecánica política, sino como un modo de vida 2.) El fundamento de los derechos humanos como práctica social independiente pero no indiferente del Estado, es decir como un problema constitutivo de la sociedad civil y 3.) Las políticas públicas, no como un fin en sí mismo, sino como el medio para la generación de vida. Por lo tanto, es la ciencia, la tecnología y la sociedad, la base sobre la cual es posible pensar una *biopolítica* de la atención a las víctimas.⁶² Desde el punto de vista epistemológico, este concepto supera la preocupación antropocéntrica de la modernidad, y redimensionaliza la escala humana a dimensiones éticas y más precisamente bioéticas. De esta manera, la biopolítica se ocupa del *cuidado de la vida*.

El análisis de estos planteos, nos permite presentar un análisis prospectivo de la política pública de desplazamiento forzado mostrando, aunque no de manera profunda -ya se ha dicho que no es el objetivo del documento- un cambio en el paradigma del conocimiento que nos lleva a comprender los aportes del pensamiento complejo frente a las limitaciones del conocimiento de la ciencia clásica, fisicalista, mecanicista y lineal y de otro lado, sustentar, no el orden del sistema, sino las transiciones orden –desorden que constituyen las fluctuaciones mismas del medio ambiente y que son independientes del Estado y por tanto, escapan a su control y dominio.

Lo que la ciencia clásica no es capaz de comprender ni explicar es justamente la posibilidad de evoluciones creativas de novedad y complejidad. En una palabra, la ciencia clásica no sabe –quizás no quiere

⁶² Estos planteamientos son diametralmente opuestos al enfoque sistémico visto anteriormente. La primera diferencia es que el enfoque sistémico entiende la política a partir del Estado, de sus formas, funciones, estructuras y organizaciones, y del derecho, sumergiéndose con ello en un sistema cerrado; por su parte, en el pensamiento complejo, y en la *biopolítica* o mejor en la *política de la vida*, es desde la sociedad civil y hacia la sociedad civil en donde la política se fundamenta, en donde el sistema se revela cambiante, abierto, adaptativo y auto-organizado. La segunda diferencia es que el enfoque sistémico se sustentó en la tercera ley de la termodinámica clásica, esto es en entropía, por lo tanto la preocupación sistémica era devolver el orden, encontrar el equilibrio, la homeostasis. Por el contrario, el pensamiento complejo aporta la idea de la termodinámica del No- equilibrio a partir del concepto de irreversibilidad, emergencia y evolución espontánea.

saber nada- del tiempo. Es preciso reconocer, por tanto que el concepto y estudios de la *evolución* consiste exactamente en el reconocimiento de que las soluciones son raras e improbables. La evolución no es un movimiento continuo –p. ej., un proceso-, sino una disrupción, un quiebre, una discontinuidad, en fin la irrupción de un intersticio. (Maldonado, 2005, 39)

3.2.1. El concepto de sistema a la luz de la termodinámica del no equilibrio.

Varios autores han coincidido en que las ciencias sociales y humanas nacieron teniendo como modelo la física newtoniana y la mecánica clásica y que posteriormente, incluso de manera tardía, han comenzado a pensar a la manera de la biología y la ecología y por tanto en términos divergentes a la física clásica. Desde ese paradigma moderno del conocimiento, se partía de la premisa de que el sistema social, se reducía al sistema social humano, premisa que en el pensamiento político contemporáneo se empieza a reevaluar, a la luz de un nuevo paradigma del conocimiento que en cambio de diferenciar y segmentar las ciencias del conocimiento, las integra encontrando nodos de articulación que permiten comprender la complejidad de los fenómenos de una manera holística y comprensiva. De esta manera, los desarrollos en la biología, la física cuántica, las matemáticas, la química y la informática integran leyes isomorfas en donde lo social, no está ya escindido de las ciencias “exactas”, y más aún se empieza a pensar, desde la política contemporánea, en ciencias de complejidad como la bio-ética.

Desde esta comprensión el concepto de sistemas sociales ya no es un concepto exclusivo de las ciencias sociales; Maldonado ha expuesto al menos tres modos de lo social a saber: los sistemas sociales naturales, los sistemas sociales artificiales y los ya conocidos en la ciencia moderna, los sistemas sociales humanos.

Los primeros constituyen el objeto de ciencias y disciplinas como la ecología del paisaje, la biología de poblaciones, y la propia astrofísica y la cosmología; los segundos son el objeto de las ciencias sociales en el sentido decimonónico de la palabra (sciences sociales, tout court); los

terceros son el objeto de disciplinas y ciencias como las redes complejas, los sistemas informacionales y las ciencias de la computación, la robótica colectiva y la vida artificial. (Maldonado, 2009, 149)

Como sistemas sociales, la característica esencial consiste en que son sistemas abiertos, significa que entre ellos hay una alta interacción, y ninguno de ellos puede entenderse separadamente del otro. Esta visión de sistemas sociales en lo natural, artificial y humano, supera la visión tradicional de la ciencia antropocéntrica en donde lo humano, se pretende superior y por tanto capaz de controlar el medio ambiente. (Bajo ese paradigma se justificó la explotación exacerbada del medio ambiente para garantizar los fines capitalistas del sistema social humano y la creación de tecnología para la guerra y la destrucción, generando con ello las grandes catástrofes de la modernidad, del sistema social humano)

Cuadro 8. Representación de la interacción entre los tipos de sistemas sociales 1



Así, como lo expone Maldonado las ciencias sociales encuentran rasgos de familiaridad en el estudio sobre los sistemas sociales naturales en la forma de insectos sociales por primera vez a partir del trabajo pionero de Hölldobler y Wilson (1996). Por su parte, el tránsito de los sistemas naturales a los sistemas artificiales tiene lugar por primera vez en el trabajo pionero de Bonabeau (1999). (Maldonado, 2009, 146)

La interacción de estos sistemas en un enfoque de multiescalaridad y no-linealidad, supera la definición de sistema como la suma de las partes y presenta el sistema humano tan sólo como una instancia de un conjunto abierto e indeterminado en esencia, que no es otra cosa que el medio ambiente. Desde la perspectiva de este mismo autor la vida es la respuesta del universo

al problema de la entropía, sólo que, en ciencia como en la vida, los problemas se resuelven *hacia adelante, nunca hacia atrás*. Esta idea refuerza la tesis según la cual el problema, en cualquier escala, dimensión o envergadura de los sistemas sociales humanos –por ejemplo, problemas de comunicación, de justicia, de distribución de bienes, de igualdad y otros más semejantes–, se resuelven en la dirección que apunta al entrelazamiento entre los tres tipos de sistemas sociales. (Maldonado, 2009, 152)

De esta manera, la situación de desplazamiento forzado y su política de atención, ya no es solamente un asunto de subsistemas en el marco del sistema social humano, en el interior del cual existían subsistemas de derechos; ahora bien, es un asunto de la interacción, entrelazamiento entre los sistemas naturales y entre los sistemas artificiales, es un sistema multiescalar. En dicha interacción, la irreversibilidad, la no linealidad, la indeterminación y la auto-organización son las características de los fenómenos de complejidad creciente. En palabras de Maldonado, los sistemas evolutivos no simplemente luchan contra la entropía sino más adecuadamente aprovechan la entropía. La entropía suma y no resta.

La búsqueda del equilibrio del sistema a través de la superación del ECI, parece convertirse en una obsesión sistémica para el ejecutivo⁶³ queriendo devolver un orden constitucional, al reducirla a un simple conjunto de subsistemas de derechos. Este enfoque presenta al Estado como el único, o por lo menos el principal camino para la generación de políticas, con una participación importante de la sociedad civil representada en la Comisión de Seguimiento a la política pública, pero que actúa con un enfoque fuertemente sistémico y jurídico, y con un escaso papel de las víctimas quienes en la

⁶³ “De ahí también que el pensamiento sistémico ya haya sido cooptado por el sistema y que las ciencias de la complejidad sean ciencia anormal en el sentido kuniano. Las ciencias de la complejidad son ciencias de la sorpresa, pensar en la sorpresa que se dice en la jerga de la complejidad como pensar la posibilidad, los grados de libertad, el no determinismo, lo impredecible, lo que no puede ser ni debe ser controlado, so pena de eliminarlo, la incertidumbre y la indeterminación.” (Maldonado, 2007, 33)

práctica, participan funcionalmente al sistema, con discursos juridizados aprehendidos y con dinámicas políticas incluso ajenas a los procesos comunitarios a los que venía acostumbrados.

La pretensión sistémica de la superación del ECI por parte del Estado, es tremendamente reduccionista, toda vez que aunque existen unos parciales logros de política pública y de satisfacción de necesidades, el problema capital está en profundizar y universalizar los logros que ya se alcanzaron y de otro lado, en continuar con la satisfacción de todos los demás derechos que aún no han llegado ni siquiera a un nivel de suficiencia. Así, “generación y ampliación apuntan en realidad a dos momentos de un mismo proceso histórico cultural, a saber: la defensa de la vida con carácter universal y necesario” (Maldonado, 2000,35)

En consecuencia, no solamente es necesario e inminente continuar con la satisfacción de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de la población desplazada, así como los derechos a la reparación y no repetición de este delito, sino que es necesario posibilitar su vida, su cuidado y su mejoramiento como un tema *ético* y no sencillamente jurídico. Desde esta óptica la democracia y el Estado Social de Derecho, no son un mero asunto de mecánica política.

3.2.2. El concepto de desplazamiento forzado desde la termodinámica del no equilibrio

Se afirmó que el desplazamiento forzado es un problema de complejidad creciente. Esto significa que siguiendo las leyes de la termodinámica, el desplazamiento forzado es un fenómeno que tiende a su máximo estado de probabilidad, este es un estado de entropía negativa, donde el Estado y todo lo que el haga a favor de restablecimiento de derechos es inminente y necesario,

pero nunca suficiente, ante el crecimiento de los desplazados⁶⁴, como lo evidenciaron las cifras según las diferentes fuentes, y ante la magnitud de los derechos violados. Por lo tanto, se considera que desde la biopolítica en su acepción positiva, es factible un horizonte optimista, pero se requiere un cambio de paradigma con respecto al paradigma hegemónico. Así, la auto-organización como entropía positiva emerge y es propio de la sociedad, donde está la diferencia, el desequilibrio, la heterogeneidad en donde es necesario e indispensable pensar la política, desde la biopolítica.

El concepto de desplazamiento forzado es un fenómeno multiescalar,⁶⁵ que al abordar el problema de la vida, compromete *sujetos* y no solo miembros del sistema, con roles políticos, como lo hizo ver el enfoque sistémico. En tales circunstancias, la política de atención de las víctimas de desplazamiento forzado, es en efecto, inicialmente un tema humanitario, es un tema de derechos, pero ante todo y sobre todo, es un tema psicosocial,⁶⁶ toda vez que afecta el bienestar mental, emocional y social de quienes lo sufren⁶⁷.

⁶⁴ A la fecha no se conoce que existan casos, o por lo menos numéricamente significativos, de personas que hayan solicitado la exclusión del Registro bajo la consideración de que ya restablecieron sus derechos. Al contrario el problema se comporta como una auténtica bola de nieve.

⁶⁵ La multiescalaridad es el hecho de que un fenómeno complejo requiere de escalas distintas en sus procesos de explicación, pero que las diversas escalas se encuentran en estrecha relación entre ellas y que ninguna tiene, a priori, absolutamente ninguna prelación sobre las demás (Bar-Yam 2004). (Maldonado, 2009, 146)

⁶⁶ Es precisamente el tema psicosocial en el delito del desplazamiento el que aparece sumariamente o como proyectos dispersos y desarticulados de ONG, pero nunca como problema radical de política, multi-escalar, transectorial y trans-disciplinario. En ese sentido, se observa que este tema es apenas responsabilidad de las instituciones tradicionalmente oferentes de los servicios como hospitales y bienestar familiar, pero en el resto de las instituciones que componen el sistema incluso, en el hecho mismo de la atención, pueden presentarse las más aberrantes violaciones psicosociales.

⁶⁷ Desde la visión de la Comisión "En el ámbito del "bienestar mental", las condiciones del desplazamiento forzado por el hecho de ser súbito, intempestivo, involuntario y generalmente asociado a actos violentos y al temor a perder la vida, agravadas por las precarias condiciones del desplazado en el sitio de recepción, constituyen un trastorno dramático en la forma de vida del desplazado, con predominio de la incertidumbre y el trauma. Respecto del "bienestar social" el rompimiento abrupto y a menudo definitivo de la red de relaciones sociales y familiares y la interrupción indefinida de las actividades normales de la vida son, desde luego, una vulneración de dicha condición y llevan al desplazado a permanecer en un estado que es precisamente contrario del previsto en la definición de "bienestar social" Estas consideraciones ponen de relieve la imperiosa necesidad de que la atención psicosocial responda a un enfoque universal y no solamente a uno de demanda. (V Informe; 2008, 7)

En consecuencia, la biopolítica en la acepción positiva del término, nos aporta que este hecho no se agota en un problema de subsistemas de derechos vulnerados, y nos lleva a preguntar por el significado y trascendencia del trauma biológico y psicológico⁶⁸ al que son sometidas las víctimas, y que en todo caso, no se resuelve exclusivamente con sofisticadas rutas e indicadores de GED -que además debería ser aplicadas a todas las poblaciones vulnerables y no vulnerables-

La realidad biológica del ser desplazado

La juridización de la política pública tuvo efectos positivos explícitos como obligar al Estado a cumplir con su deber de protección y restablecimiento de derechos (con resultados modestos) y otros efectos no tan positivos y más bien tácitos en los “*seres desplazados*”. Estos efectos tienen que ver la introyección de la categoría de “desplazados” como una nueva condición identitaria entre los receptores de las políticas sociales. Esta situación ha generado al menos tres problemas ontológicos: el primero tiene que ver con el hecho de definirse sujeto de derechos -para quienes logran ingresar al sistema-, pero difícilmente sujeto de deberes; un segundo problema al definir la identidad a partir de las situaciones de excepcionalidad y en términos sistémicos de anormalidad o caos, como una limitación permanente; y un tercer problema al definir la diferencia como lo constitutivo de la identidad, alejando cada vez más la posibilidad de encuentro con *el otro* y con *los otros*. En esos tres problemas subyace una estrategia de subsistencia sistémica de los *seres desplazados*, quienes haciendo uso de un lenguaje juridizado y aprehendido del mismo sistema, se convierten sin ser su elección, en seres funcionales al mismo, para resolver algunas necesidades básicas con las políticas asistenciales o

⁶⁸ “La experiencia traumática del desplazamiento conduce a quien la padece a actuar dentro de una estructura socio-cultural que degrada su identidad y lo obliga a responder con el ocultamiento, la oscuridad, el silencio o el desvío”. Nelson Jair Cuchumbé-Holguín² En revista Universitas humanística no.65 enero-junio de 2008 pp: 173-196 Bogotá - Colombia issn 0120-4807 Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia

sobrevivir al ocultamiento e invisibilidad social.⁶⁹ En otras palabras se vuelven miembros sistémicos del SNAIPD y no necesariamente sujetos de derechos. Se ha utilizado el término miembro del sistema para homologarlo a la persona desplazada incluida en el registro, sin embargo, esta categoría sistémica contiene más implicaciones.

Las víctimas como miembros del sistema

Ser miembro de un sistema conlleva ser aceptado como desplazado, recibir del sistema un conjunto de ayudas, beneficios y no siempre derechos, luego ejercer un rol social y político determinado y participar en los escenarios propios del sistema⁷⁰. Para ello los miembros requieren información y conocimiento de las rutas, espacios de concertación, mecanismo de participación y reglas de juego en general.

De hecho, a partir de la influencia de organismos internacionales y de ONG, la política de desplazamiento forzado, se ha caracterizado por una importante estrategia de divulgación de la carta de derechos de las víctimas, los principios rectores de los desplazamientos internos, las rutas generales y sectoriales de la atención, así como talleres con poblaciones específicas, como las indígenas y las afro-descendientes. Lo anterior ha permitido un empoderamiento importante de las OPD, constituyéndose en un aspecto vital de la política, sin embargo, no en todos los casos este empoderamiento permite crear procesos

⁶⁹ El concepto de *liminidad* expuesto por Teresa Uribe y Castillejo y entendido como “el estado de desorientación, de anonimato e invisibilidad que viven las víctimas, una vez que ha perdido su mundo entorno y se ha desintegrado la esfera social que habitaban. Castillejo entiende la categoría de lo «liminal» a partir del sentido propio de lo caótico y lo desastroso (Castillejo, 2000:78). Nosotros vemos allí un tránsito hacia una mayor oscuridad e irracionalidad, pues la población desplazada viene de una situación en que ha estado sometida al silencio, pero en la que al menos conservaban su mundo entorno, para pasar después a una fase, cuyas condiciones son muchísimo más adversas, dado que han perdido su tierra, sus vínculos sociales y muchas veces hasta la estructura de su familia también se ha visto desconfigurada (Palacio, 2006:451-501)”.

⁷⁰ Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, Comités departamentales y municipales de atención a población desplazada, consejo distrital de atención a población desplazada, Mesas nacionales de OPD entre otros.

nacionales democráticos de representación de la totalidad de las víctimas y de la totalidad de los intereses.

Las víctimas como miembros del sistema, tienden sutilmente a convertirse en actores funcionales al mismo, sin ser su elección sino como reacción sistémica, y por esta razón la participación en la construcción, seguimiento y evaluación de la política, se convierte la mayoría de las veces en un asunto nominal y en consecuencia, las políticas difícilmente logran concretar las aspiraciones y necesidades para el restablecimiento socio económico, de la totalidad de las víctimas, quedándose si acaso satisfechos los intereses de quienes siempre son actores visibles para el sistema, (buscando muchas veces repetir auxilios de parte del Estado)⁷¹. Esta parte de la población no se encuentra en la miseria absoluta, pero tampoco supera la línea de pobreza, porque al menos han recibido, y en ocasiones en varias oportunidades la AHE, algunas veces recursos para productividad que finalmente fracasan y terminan siendo invertidos en alimentos diarios, y algunas veces también son focalizados por su condición de mayor visibilidad para los proyectos de las diferentes ONG.

Para el Estado estos miembros son los interlocutores válidos en los escenarios de participación que contempla la ley como los consejos, comités y mesas creadas para el seguimiento, ejecución y evaluación de la política pública. Estas víctimas, si bien no están sometidas a una práctica bio-política, en el sentido negativo, al ocultamiento e invisibilización, se vuelven actores visibles del sistema pero instrumentalizados para demostrar que el Estado, o el sistema, sí tienen en cuenta la participación de las víctimas. En estas circunstancias los riesgos de corrupción⁷² a los que se enfrenta el sistema se

⁷¹ Así por ejemplo, se observa la intermediación de algunos líderes quienes ingresan al mundo de los derechos, de las rutas de atención y de las ayudas del Estado, convirtiéndose en verdaderos expertos jurídicos en la tramitación de derechos de petición, tutelas y demás herramientas jurídicas para recibir lo que la sentencia de la Corte Constitucional ha ordenado. Lo cual no está mal, porque finalmente estas personas están ejerciendo su derecho a exigir el restablecimiento de los derechos violados sistemáticamente, pero sin darse cuenta y sin ser su elección se están convirtiendo en miembros útiles al sistema.

⁷² “La explicación de la corrupción en términos descriptivos pone en claro una doble acepción del concepto: de un lado, el hecho de que aquella consiste en una práctica consciente, deliberada y sistemática mediante la cual se superpone al interés general los intereses

reproducen en las organizaciones del sistema a partir de la interiorización de prácticas de satisfacción de intereses individuales.

De igual manera, ante la inminencia de la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación y el alojamiento, las víctimas, se relacionan con el Estado para encontrar lo que perversamente se han denominado ayudas, como los bonos de emergencia, subsidios de Familias en Acción, entre otros, y han perdido su interés y motivación por otros temas de vital importancia como la atención psicosocial, que aunque no representa un beneficio tangible, es sin duda la principal y más importante atención que una víctima debe recibir.⁷³

En suma, en algunos casos, se observa cómo las víctimas en tanto miembros del sistema, empiezan a ver útil la etiqueta del desplazamiento para sí mismos y para sus hijos, convirtiéndose, sutilmente en una categoría de identidad, que en cambio de asumirlos como sujetos cambiantes y en evolución permanente, en una suerte de ontología de lo posible⁷⁴, los enmarcan en un modo de “equilibrio” en donde pueden obtener una satisfacción mínima de necesidades, pero no necesariamente la realización de un proyecto de vida, fuera del Estado⁷⁵.

privados, para aprovechar para sí todos los beneficios de un cargo público. Desde este punto de vista es inevitable establecer el nexo entre burocracia – y en consecuencia, e; “acomodamiento” y corrupción. De otro lado las necesidades públicas en general, no pueden ser satisfechas o en el mejor de los casos los son, pero de una forma muy limitada- por el sistema político. De este modo en cualquiera de las dos acepciones, queda perfectamente en claro *el verdadero problema de la corrupción: la hipertrofia de las políticas públicas*” (Maldonado, 2003, 114)

⁷³ Tal situación ha llevado al punto, incluso, cuando una ONG u otras instituciones privadas prestan servicios de tipo psicosocial, lo primero que se tiene que pensar es en los “ganchos” para lograr la vinculación permanente y sistemática, hasta el final de los procesos, tales como: ayudas adicionales de transporte, comida o auxilios de otro tipo.

⁷⁴ “Quiero sostener aquí la tesis según la cual el mayor y más magnífico de los sistemas es el sistema de las posibilidades, al interior del cual se inscribe y adquiere sentido *lo humano*. Abogo a favor de una tesis de una ontología de lo posible. (Sin embargo, propiamente hablando, no se trata de que el ser humano no conciba a otro(s) sistema(s) como más complejos que sí mismo, sino, el problema es de los modelos mentales –conceptuales y otros- que han formado a los seres humanos)”.(Maldonado, 2009)

⁷⁵ Estos miembros activos del sistema, contrastan con aquellos que no quieren pertenecer al sistema, porque el mismo ni siquiera es confiable ante la gravedad de las circunstancias de seguridad que motivaron el desplazamiento, o con aquellos que sencillamente no accedieron a la información de sus rutas de derechos una vez llegan al lugar receptor.

En este punto, surge un nuevo problema social que tiene que ver con el hecho de que el Estado ha acumulado durante bastantes años una deuda social con las poblaciones vulnerables, en un contexto de un nuevo sistema económico y de un nuevo modelo de desarrollo. En tales circunstancias, los “pobres históricos” de las ciudades empiezan a sentir un rezago en sus políticas de atención, con respecto a las políticas de atención de las víctimas, que aunque tiene un fundamento diferencial, éticamente, jurídicamente y políticamente justificable, en la práctica de la convivencia social corre el riesgo de transformarse en una competencia por los escasos recursos del Estado.

Así las cosas, el planteamiento que se realiza aquí es que la complejidad nos permite abrir el abanico de posibilidades al llevar la discusión ontológica a la discusión del cambio y la transformación, esto es al *devenir en sujeto*. Desde esta perspectiva, ya no hablamos de seres acabados y prefigurados jurídicamente sino de sujetos en permanente cambio de acuerdo a las posibilidades de la vida, a su propia elección y conforme a sus propios principios culturales, étnicos y sociales, que no necesariamente deben estar inscritos en el sistema político, sino antes bien por fuera del mismo⁷⁶.

Este devenir en sujeto nos ubica en el análisis de la *biopolítica* para la atención al desplazamiento forzado, teniendo como premisa fundamental que: no es posible el regreso a las condiciones iniciales, antes del desplazamiento, sin que exista una compensación o reparación real al sujeto, el cual a su vez no solamente requiere la protección de su vida, sino mejor y más calidad de vida, por lo tanto la profundización en el GED, no es un fin en sí mismo, sino un medio de más y mejor calidad de vida, en el que la ruptura que implica el desplazamiento, no lo hace un ser estático y prefigurado funcionalmente al

⁷⁶ “Gracias a la termodinámica del no equilibrio puede hablarse de dos clases de física. La primera la “física del ser”, que comprende dos capítulos centrales, la dinámica clásica y la mecánica. (...) por su parte la segunda, la “física del devenir” comprende como los ejes principales articuladores a la termodinámica, la auto-organización y las fluctuaciones del no equilibrio. Sin embargo, el tema verdaderamente apasionante, y difícil al mismo tiempo, consiste en establecer el puente entre el ser y el devenir, puesto que en rigor no hay dos físicas, sino que se trata del desarrollo o evolución de un mismo y solo problema a saber: la elaboración de un cuadro teórico sobre la realidad mejor, sobre el carácter cambiante, irreversible, fluctuante de la realidad.” (Maldonado, 2005, 98)

sistema, sino al contrario un ser en constante transformación y generación de mejor vida.

En este contexto el debate que se propone es que, si bien los logros a la fecha, en términos técnicos de política pública son invaluable, la solución sistémica de la superación del ECI, no solo es insuficiente, sino que no puede ser la única, puesto que los problemas de complejidad creciente no se resuelven unívocamente, ni tampoco desde el Estado, como vía única.

3.2.3 El concepto de *biopolítica* de la atención a víctimas de desplazamiento forzado.

Un análisis prospectivo de la biopolítica de la atención a las víctimas de desplazamiento forzado se puede proponer a partir del análisis de la sociedad civil y de la política de ciencia y tecnología, como política social.

Sobre la sociedad civil, los derechos humanos y la democracia

Recordando la perspectiva sistémica, la sociedad civil, entendida de manera estructural funcionalista⁷⁷, (representada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública y las OPD nacionales y territoriales) deriva en dos tipos de comprensiones: a.) La sociedad civil en relación con el Estado y de acuerdo con los criterios de una Teoría General del Derecho, o bien, b.) La sociedad civil según las organizaciones, fuerzas y acciones que tiene lugar dentro la vida de la sociedad en general. Sin embargo, como se quiso dilucidar en el análisis diagnóstico del presente trabajo, esta perspectiva nos llevó a una situación de entropía, en el sentido de la termodinámica clásica.

⁷⁷ “La casi totalidad de las concepciones de la sociedad civil la identifican con las “organizaciones de la sociedad civil”, esto es, con las ONG, los sindicatos, los clubes y asociaciones, los partidos políticos, el juego electoral, etc. Pero una comprensión semejante de la sociedad civil es demasiado simple. En verdad, la sociedad civil no se agota en esas organizaciones, pues de ser así se incurriría en el error lógico de confundir el todo con la sumatoria de las partes.” (Maldonado, 2002, 33)

Frente a las limitaciones que derivan de la comprensión sistémica lineal, el pensamiento complejo nos aporta la posibilidad de pensar la sociedad civil, de una manera diferente al estructural funcionalismo⁷⁸ y definirla a partir de sus propios problemas, con el fin de evidenciar que las soluciones, no siempre vienen del Estado y que al contrario ante problemas complejos se requieren soluciones complejas y multiescalares.⁷⁹

“Los problemas propios de la sociedad civil son: los derechos humanos y el derecho absoluto a la vida, la convivencia, la cohesión social, la calidad de vida y la dignidad de la misma, los espacios de acción y la ética civil, la acción colectiva misma y la posibilidad de hablar de manera sensata y razonable de racionalidad colectiva (o social), y finalmente, la subsidiariedad”. (Maldonado, 2002, 17)

De esta forma, el tema de los derechos humanos trasciende su visión jurídicista, estatista, para afirmar que los derechos humanos son una práctica, una vivencia y un modo de más y mejor vida, en otras palabras se trata de una ética civil:

⁷⁸ “El error de definición de la sociedad civil – un error fundado en cierta preeminencia de la lógica jurídica, en el sentido más amplio, y por tanto también de la lógica formal aplicada sin más al estudio de la sociedad y del Estado- ha conducido a que se identifique erróneamente a la sociedad civil: A.) Negativamente: en contra del estado o en contraste de éste. B.) En términos funcionalistas: por sus organizaciones. El primer punto tiene el defecto de la lógica formal a saber: es binaria y no entiende de contradicciones, inconsistencias, fenómenos aleatorios, cambios bruscos, ambigüedades, gradientes, ni difusividades, por ejemplo. (...) el segundo punto pasa por alto la dinámica de las organizaciones; pasa por alto por ejemplo que hoy existen algunas organizaciones que no existían antes (el caso más claro es el de una ONG), que otras surgen y desaparecen, y otras se modifican sustancialmente... En contraste con las dos comprensiones anteriores, mi propuesta es la de definir a la sociedad civil por sus retos y problemas. (...) pues bien, el título genérico para el conjunto de retos y problemas constitutivos y característicos de la sociedad civil es el de *bien(es) público (s)*” (Maldonado, 2002, 34)

⁷⁹ En tal sentido, y recogiendo la visión de Maldonado: Es posible e incluso necesario, pensar la sociedad civil, independientemente aunque no indiferentemente del Estado. A las posibilidades de pensar la sociedad civil por sí misma, no de forma derivada, ni dependiente, corresponde en realidad la tarea de pensar la vida por sí misma – en este caso, la vida en sociedad de los individuos y las comunidades-. En esto consiste exactamente intentar hacer una filosofía de la sociedad civil. (Maldonado, 2002, 16)

La ética civil se revela como la ética misma de los derechos humanos, puesto que el objeto de estos es la afirmación, el cuidado y el posibilitamiento de la vida; de la vida humana, y no única ni principalmente la de los individuos, sino de toda expresión de humanidad. Pero junto con el de la vida humana, el tema de fondo es entonces el cuidado y posibilitamiento de toda forma de vida, conocida y por conocer. (Maldonado, 2002, 17)

El fundamento de la sociedad civil desde el pensamiento complejo, siguiendo al autor en referencia “es ubicuo, pues se encuentra al mismo tiempo en diversos lugares, en tiempos paralelos y en sistemas entrecruzados de referencias. Tales son exactamente el *topos* y el *modus* de la vida. El fundamento de la sociedad civil no se encuentra del lado de la razón política, o de la razón económica, administrativa, militar o cualquier otra. El fundamento de la sociedad civil coincide absolutamente y se identifica con la vida misma de los individuos, grupos, y las comunidades que conforman una sociedad. Por todo lo expuesto, la sociedad civil se fundamenta, no desde el Estado y no en contraste al Estado, sino independiente, aunque no indiferente del mismo.

Estas características hacen que justamente el problema de los derechos humanos, que es propio de la sociedad civil, no sea politizado según las tendencias ideológicas de la mecánica gubernamental. Sino que al contrario sean asumidos como los temas fundamentales de la vida en sociedad, como temas humanitarios cuyos valores son los valores de la humanidad, como la solidaridad, el respeto, la dignidad, la autonomía y no los valores de, esta o aquella, tendencia político -ideológica.⁸⁰

Estos valores son los que fundamentan el concepto de democracia en la complejidad, superando el entendimiento de la democracia como un régimen político a partir de sus instituciones, organizaciones, procesos y funciones

⁸⁰ La política de atención del distrito sin duda dio ejemplo a toda la nación de compromiso con los derechos de las víctimas, sin embargo, no dejaron de existir ocasiones en donde esa voluntad política distrital era resaltada como tendencia política en contraposición a la tendencia política del Gobierno nacional, en un discurso politizado. El riesgo de esta situación es perder de vista que los derechos humanos y los valores de la humanidad no son un asunto ideológico, sino un asunto humanitario, de cómo vivimos en sociedad.

internas⁸¹. Así pues, la democracia se concibe como una forma de relación con el otro y con los otros, una forma de vida y convivencia humana.

La democracia es la categoría política de lo que ontológicamente es la vida misma, de lo que en términos de ciencias de la salud, es la salud, de lo que en lingüística o lógica es el concepto de sentido o significación, o también, de lo que desde el punto de vista religioso es el concepto de *vivere beate*, por ejemplo. (...) Lo fundamental aquí es comprender que la democracia es un concepto con un contexto muy específico: el de la vida política y del universo de lo político. (Maldonado, 2002, 70)

La democracia, en el contexto de la biopolítica se constituye en el espacio de la legitimidad del conflicto y la discordia, pues este no es otra cosa que una posibilidad de encuentro y reconocimiento con el otro y con el diferente, sin requerir el uso de la violencia física⁸².

El sentido de los derechos humanos consiste exactamente en el respeto al otro, en cuanto que se trata, efectivamente, del respeto a las posibilidades del otro o también del respeto al otro, en cuanto posibilidad. A partir de interacciones múltiples en el marco de la sociedad contemporánea, el otro representa una posibilidad para cada quien, y por consiguiente, para el conjunto de la sociedad.” (...) En efecto, la consideración ontológica del otro en términos de posibilidades no puede ni debe ser objeto de ningún tipo de estrategias. (Maldonado, 2000,39)

Como se observa, cuando se trasciende la perspectiva estructural funcionalista de la sociedad civil, se supera también el asunto del entendimiento del problema a partir de sus consecuencias, esto es de un conjunto de necesidades insatisfechas y de pobreza, en donde la diferenciación de la población para la atención, en tanto víctimas, en cambio de generar encuentro con el otro y con el diferente, genera choque y confrontación con los pobres históricos que también necesitan satisfacer necesidades.

⁸¹ “Propiamente hablando la democracia no es un orden institucional ni consiste en una serie de principios legales (jurídicos) encarnados en determinadas prácticas (tales como el sistema electoral), no es un orden vehiculado a través de determinados organismos (prensa) y órganos de representación social y política, tal y como generalmente se sostiene. Por el contrario la democracia es originaria y fundamentalmente una forma de vida, y es solo porque es una forma de vida que entonces sí puede encarnarse en principios constitucionales, ordenamientos jurídicos y políticos y en fin, en una determinada estabilidad garantizada por ciertas instituciones.” (Maldonado; 2002, 80)

⁸² “Nuestra época se caracteriza por la presencia sistemática o virtual de violencia en diferentes formas. Existen formas de violencia abierta, como la violencia militar y física, por ejemplo, o formas más sutiles, como la violencia económica. Psicológica o de dominación cultural –de tal suerte que, generalmente, nunca se presenta una forma de violencia totalmente alejada de la otra, y en realidad ambas constituyen una unidad compleja. Es porque existen situaciones de violencia sistemática y/o sistematizada por lo que existen los problemas de derechos humanos” (Maldonado, 2000, 19)

El viraje de la discusión lleva a comprender que la diferenciación de las víctimas con respecto al resto de la población nace de comprender el universo multiescalar del desplazamiento forzado y que la raíz del problema es la vida, y la vida digna afectada gravemente por la violencia sistemática y generalizada del país y las prácticas biopolíticas de los actores armados. Y en tales circunstancias, el problema no se puede reducir a los medios de política (rutas de atención) sino que su horizonte se amplía a la solidaridad⁸³ y subsidiariedad para generar vida y no muerte.

Política de la ciencia, la tecnología y la sociedad como política social: la Bio política de la atención a las víctimas

Desde la perspectiva sistémica, estructural-funcionalista, “el orden social está garantizado por el sistema de derecho, y mantener un determinado orden y cohesión social es la función primera del derecho (*law*): más específicamente, del derecho positivo en general y de todos los mecanismos de control y administración de justicia”. (Maldonado, 2002, 104). Sin embargo, pensar la complejidad de las interacciones de los diversos modos de lo social, implica también pensar la complejidad de las interacciones entre las diversas formas de juridicidad que existen en una sociedad, como contexto para la creación de una bio- política de atención.

Cuadro 9 Interacción de los tres tipos de juridicidad 1



⁸³ “Como tal la solidaridad, se refiere al encuentro y a las relaciones con el otro y hace referencia al problema de la alteridad. Mejor aun: con la solidaridad se trata de nuestra (propia) sensibilidad en relación con las (situaciones y las vivencias) del otro...” (Maldonado, 2000, 96)

Específicamente en tema del desplazamiento forzado, subyacen tres tipos de juridicidad, *el penal* en tanto delito, el *Derecho Internacional Humanitario* DIH⁸⁴ y los *derechos humanos* DDHH⁸⁵.

La racionalidad del DIH descansa (por completo) en la fuerza que tienen los tratados, los pactos y los acuerdos internacionales, de la misma manera que la racionalidad propia del derecho penal reposa en la fuerza de la ley, de los mecanismos de la administración y control de cumplimiento de la ley; los derechos humanos por su parte, consisten en la singular circunstancia de que descansan tanto en las declaraciones universales, los códigos y los acuerdos, los mecanismos de protección nacionales e internacionales consignados por distintos documentos y respaldados por cada gobierno nacional, como en una fuerza ética (o moral) que no requiere necesariamente estar escrita. (Maldonado, 2002, 108)

La intersección entre estos tres tipos de juridicidad, corresponde a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Estos principios contienen normas de los derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario y el derecho de los refugiados, aplicados por analogía, normas internacionalmente reconocidas. Los principios rectores establecen parámetros y criterios para el diseño, la interpretación y la aplicación de normas, al igual que para la ejecución y seguimiento de políticas y programas de prevención y atención de los desplazamientos internos” (ACNUR, Defensoría del Pueblo, 2003, 5)

Revisando el proceso histórico de los Derechos Humanos es posible notar como fueron evolucionando con el pensamiento liberal desde los derechos

⁸⁴ Un ejemplo de ello es la *Declaración de Quito* Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas y Refugiadas Seguimiento al Plan de Acción de México *Pronunciamiento de las organizaciones de la Sociedad Civil Quito, Ecuador, 9 de noviembre de 2010 en ella se declara que “Que tienen plena vigencia la Declaración y el Plan de Acción de México, y por lo tanto, instamos a los gobiernos a hacer mayores esfuerzos para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos y a adoptar los pasos que se requieran para hacer realidad la hoja de ruta de los derechos de las personas refugiadas y desplazadas en la región, siguiendo la tradición de asilo de América Latina y el espíritu de la Declaración de Cartagena de 1984.”*

⁸⁵ “El DIH, que es el encargado de garantizar la vida no solo a los individuos, sino más generalmente al conjunto de todos los individuos y comunidades que conforman la población civil. (...) el DIH es un capítulo del derecho público y forma parte del derecho Internacional de los Derechos Humanos. La garantía de su racionalidad no está definida por el Estado ni por particulares, como es en el caso del derecho penal, sino por los acuerdos, tratados y pactos internacionales firmados por cada estado –en nombre y en representación de cada pueblo, sociedad o nación según el caso- Propiamente hablando el DIH es el derecho mínimo de los derechos humanos en condiciones de guerra o cuando la sociedad civil se encuentra entre varios fuegos.” forma de juridicidad de una sociedad o de un Estado es justamente el de los derechos humanos, que de acuerdo a la argumentación aquí realizada se trata de “la defensa, afirmación y la posibilidad de la vida humana como necesaria *absolutamente* es decir, sin discriminación de ninguna índole, sin condiciones de ninguna clase, sin prerequisites de ningún tipo”. (Maldonado, 2002, 107).

individuales hasta llegar a los derechos colectivos. Este proceso ha sido sustentado por la racionalidad moderna fundada en los principios del liberalismo ontológico y en contraste con este tipo de racionalidad, la visión del pensamiento complejo aporta la comprensión de que el desarrollo y la defensa de la sociedad civil son inversamente proporcionales al desarrollo histórico lineal de los derechos humanos.

Un solo organismo no sostiene la vida ni la hace posible, y que ni siquiera una sola especie sostiene la vida; no es en el orden de los individuos, única ni principalmente que se funda la realidad, y la posibilidad de la sociedad civil; así como tampoco de la vida en general. (Maldonado, 2002, 120)

Cuadro 10 Evolución lineal de los Derechos Humanos 1

Evolución lineal de los derechos humanos.

Primera Generación Derechos civiles y políticos	Segunda generación Derechos sociales económicos y culturales	Tercera Generación Derechos civiles y políticos	Cuarta Generación Derechos colectivos y del medio ambiente
--	---	--	---



“Atendiendo a su desarrollo histórico, los derechos humanos de primera generación comprenden como es sabido, los derechos civiles y políticos, los derechos humanos de segunda generación comprenden los derechos sociales, económicos y culturales; por su parte, los derechos humanos de tercer generación son conocidos como derechos colectivos. Pues bien, a través de esta comprensión, el desarrollo de los derechos humanos puede ser pensado como la historia de una cobertura cada vez mayor que parte de la defensa y necesidad del individuo, pasa a afirmar después los derechos y la realidad de la sociedad y termina en la afirmación de la vida y los derechos de los pueblos y el género humano en general.” (Ibid, 120)

Evolución compleja de los derechos humanos

Cuadro 11 Evolución compleja de los Derechos Humanos 1

Afirmación de la vida y los derechos de los pueblos y el género humano	Derechos de la sociedad, económicos sociales y culturales	Derechos civiles y políticos	Derechos de los individuos
--	---	------------------------------	----------------------------



La tesis que quiero sostener consiste en la afirmación siguiente: el desarrollo y la defensa de la sociedad civil son inversamente proporcionales al desarrollo histórico lineal de los derechos humanos. En esto radica específicamente la idea de la sociedad civil.” (Ibid, 120)

De acuerdo a esta evolución compleja de los DH, la biopolítica de atención al desplazamiento forzado, habiendo avanzado en la flecha del tiempo lineal de los derechos humanos debería avanzar en la evolución espontánea del sistema, aprovechando la entropía, para generar dinámicas de auto organización, de manera inversa, es decir, esta vez de manera compleja. Esto es, garantizando la vida, la no repetición, la reparación y con ellos el derecho a un medio ambiente, a un territorio digno y propio, y avanzar posteriormente hacia los derechos individuales. Desde esta lógica, el problema cardinal del desplazamiento forzado empieza en los derechos colectivos y de medio ambiente, desde la interpretación que aquí se propone, esto es, el problema de la concentración de la tierra, del derecho de autodeterminación de los pueblos y el derecho al medio ambiente. No hay reparación, sin devolución de tierras y desde un punto de vista de mayor envergadura, no hay solución a la indigencia, la pobreza y el desplazamiento sin una profunda reforma agraria y de la organización territorial del país.

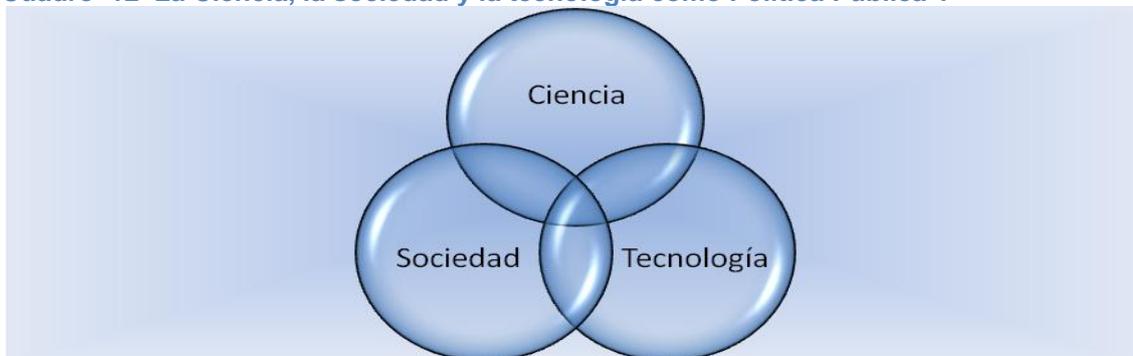
De acuerdo a lo anterior, la biopolítica de la atención a las víctimas no puede ser más ya, simple y llanamente un asunto de políticas gubernamentales o de políticas del Estado y tampoco son asunto de gobernabilidad y desarrollos de planes, programas y proyectos.⁸⁶ La biopolítica de la atención a las víctimas se proyecta a la ciencia, la tecnología y la sociedad como política social.

De cara a los temas y problemas propios de las políticas de la sociedad civil, la ciencia y la tecnología se revelan como políticas sociales, estos es, políticas definidas a partir y en función de los intereses y las necesidades primarias de la sociedad civil aspectos como: el respeto a los derechos humanos, la elevación de la calidad de vida y de la dignidad, la cohesión

⁸⁶ Desde la perspectiva de Maldonado: "En Colombia no existen políticas públicas. Tan solo planes de desarrollo, esto es políticas (planes y programas de gobierno). Ello se debe, insisto a por lo menos dos razones precisas: a.) la inexistencia del Estado de suerte que en Colombia lo más apropiado que pueda decirse es que existen formas estatales, unas más completas y perfectas que otras, la importancia histórica sobre determinante del ejecutivo sobre las demás ramas del poder público de suerte que clásicamente, la instancia primera o última en la toma de decisiones ha sido el poder del presidente de turno. Colombia es un país (extremadamente) centralista. Que máximo existan planes centrales de desarrollo y no políticas públicas, es algo que se puede tanto verificar como extender a las demás escalas de la administración pública desde el gobierno central, hasta los departamentos y municipios, con la existencia, según el caso de planes de desarrollo departamental o municipal, los cuales, sin embargo, tradicionalmente dependen para su ejecución y evaluación del gobierno nacional"(Maldonado, 2005, 76)

social, la confianza y el respeto, la calidad del medio ambiente, la seguridad humana (y no ya solo la seguridad ciudadana), la convivencia, los espacios de acción la ética civil, las posibilidades de hablar sensata y razonablemente de racionalidad colectiva, la subsariedad. (Maldonado, 2005, 83)

Cuadro 12 La Ciencia, la sociedad y la tecnología como Política Pública 1



Maldonado propone la siguiente ecuación

$$P \rightarrow PP \rightarrow PS \rightarrow PV!$$

P: Política

PP: Política pública

PS: Política Social

PV: Política de la Vida

¡ : Mas y mejor vida

“La ciencia la tecnología y la sociedad deben ser consideradas como política; es decir como política científica, o más genéricamente como política del conocimiento. Pero la política de ciencia y tecnología fue considerada clásicamente a partir de la constitución de estudios sobre políticas públicas, como política pública, con el cual el tema de reflexión directo y necesario es el del papel del Estado en la defensa y promoción de la ciencia, la tecnología y el conocimiento. Sin embargo, en países como Colombia y, en general, en América Latina, no es posible sin y por el contrario implica de manera necesaria y directa a la (s) política (s) social (es). En pocas palabras debe ser posible comprender la ciencia y la tecnología como política social.”(Maldonado, 2005, 19)

Estas relaciones son un asunto político y aunque la política no lo es todo, no hay nada por fuera de la política pues con ella se busca el fin de la *politeia*: la vida su cuidado y posibilitamiento. En tal sentido la política pública es una forma de organización discursiva o argumentativa, una forma de acción sobre el mundo y una forma de organización social. El marco de interrelación de estas tres formas es el Estado Social de Derecho, pero no es desde el Estado

desde donde emergen exclusivamente las políticas públicas, y las políticas públicas de conocimiento. Entonces es en la sociedad civil y desde la sociedad civil desde donde pueden surgir las políticas de vida, en forma de políticas públicas, políticas sociales, políticas de conocimiento, también desde el sector privado y así, el Estado entonces sencillamente es un facilitador de las políticas.

Así las cosas, la biopolítica de la atención al desplazamiento forzado configura la interrelación entre políticas del sector privado -que pueden asumirse desde lo que hoy en día se llama responsabilidad social empresarial-, políticas del Estado y no solo de gobierno y políticas de la sociedad civil. En esta última esfera como se observó a lo largo del documento, la Comisión de Seguimiento ha jugado un papel fundamental, pero ahora, es desde las víctimas de donde pueden surgir nuevas formas de conocimiento que se convierten en políticas independientes del Estado pero no indiferentes a él.

Lo anterior, con el fin de que se supere la interiorización que se hizo durante 14 años de política pública, y que consistió en que el tema se resuelve asistencialmente, linealmente y mecánicamente, en una lógica cerrada y entrópica. Desde esta perspectiva el futuro de las víctimas no es predecible, es decir no van a ser “*seres desplazados*” etiquetados para siempre, sino sujetos en devenir, en un proceso de complejidad creciente y de generación de bienestar y calidad de vida. Ni el futuro del Estado seguirá siendo predecible como proveedor de asistencia, sino como facilitador para que la sociedad civil construya las múltiples soluciones a sus propios problemas, esto es, el problema de los derechos humanos.

La solidaridad y la subsidiariedad corresponderían al cemento de la *biopolítica* de la atención al desplazamiento forzado en el país, pues son ellas, las que en el marco de la democracia como forma de vida y de encuentro con el otro y el diferente, garantizarán que los ciclos de violencia no se reproduzcan en los escenarios urbanos y en el encuentro con la violencia estructural urbana de

pobreza a donde generalmente se ubican las víctimas al llegar al lugar receptor.

La solidaridad es el proceso mismo de construcción de un mundo de no-violencia en que la vida humana sea reconocida como valor *-ab-soluto*, esto es, que no se explica a partir de ni de ninguna otra cosa ni se disuelven en otros principios, ideas, o valores-. De este modo, cabe decir, que es posible e incluso necesario hacer de la solidaridad una política –en el sentido griego de la *politeia* no meramente de la *politiké* de tal suerte, que una política verdadera, racional, legítima y justa será siempre una política que encuentra en una filosofía de la solidaridad su base. (Maldonado, 2000, 99)

Del lado de la subsidiariedad, es posible afirmar que cuando hablamos de una ética civil que se sustenta los derechos humanos, esta debe poder materializarse en soluciones políticas administrativas, económicas y técnicas, de manera que el puente entre lo uno y lo otro, es precisamente el concepto de subsidiariedad.

Lo verdaderamente significativo, es por tanto, que el concepto responde a una tendencia manifiesta hacia la integración y la unidad niveles regional y nacional, internacional y ulteriormente mundial en la que lo que se encuentra en juego es la potenciación de las capacidades y habilidades individuales y colectivas. Ciertamente se trata de un concepto epocal. Pero si vamos a tomar en serio las posibilidades y la urgencia o la necesidad de ampliar las fronteras jurídicas, económicas, políticas, militares, culturales y otras-actualmente existentes con el fin de hacer la vida mejor y cada vez más posible, entonces el concepto de subsidiariedad continuará interpellándolo.” (Maldonado, 2000, 160)

El ECI declarado por la Corte, no tiene una solución de política pública única, ni tampoco un tiempo límite, según como se argumenta desde el ejecutivo para no “desgastar la figura”, antes bien, es la oportunidad de entender el desplazamiento como diferentes alternativas de futuro, como la generación de dinámicas complejas y no lineales de ampliar derechos y profundizarlos, incluso extenderlos a quienes también presentan otro tipo de vulnerabilidades e incluso aquellas poblaciones con más de una vulnerabilidad como los grupos étnicos, discapacitados, etc. La evolución en términos, del No equilibrio, no implica entonces una solución única y final, al contrario es un cambio incesante para generar vida y mejor vida.

Por el contrario cuando situamos por encima del interés del Estado y por el a la vida, el espacio, primero de las reflexiones es la sociedad civil: lo que sea, lo que pueda hacer; es decir, los

problemas de la sociedad civil. En consecuencia, la política ya no se define frontal ni necesariamente como “política pública”, sino como, además fundamentalmente como “política social” (políticas sociales en plural) de este modo las políticas sociales coinciden plano por plano con la afirmación y la defensa del Estado Social de Derecho y lo social hace referencia de manera directa y necesaria a la sociedad civil, esto es a los temas y problemas propios de la sociedad civil. Pues bien para que la vida se haga posible en términos al mismo tiempo de calidad y de dignidad es absolutamente indispensable la defensa, la ampliación, el enriquecimiento, y la defensa de la garantía del conocimiento. (Maldonado, 2005, 199)

Para finalizar, pensar el problema de la biopolítica de la atención a las víctimas de desplazamiento forzado implica trascender el sesgo jurídico, y conducir la discusión al problema cardinal de las víctimas, esto es, el *problema de la vida*; la cual se vulnera en diferentes escalas: cuando hay repetición del delito, cuando hay vulneración sistemática de sus derechos, cuando no hay reconocimiento como víctimas, cuando la estigmatización los configura en ciudadanos etiquetados socialmente, cuando no existe una reparación psicológica y compensación frente a los daños y traumas causados con el hecho del desplazamiento, cuando no es posible desarrollar un proyecto de vida cultural y étnico independiente del Estado y cuando la existencia biológica se reduce a la existencia funcional dentro del sistema político, como simple miembro.

4. CONCLUSION

La política de atención al desplazamiento forzado en el país, fue diseñada como un sistema, desde una lógica causal, lineal y mecanicista, según la cual, la estabilización de las víctimas era el resultado del tránsito de cada una de ellas por las tres fases de atención establecidas en la Ley 387 de 1997 y que tuvieron desarrollo con algunos decretos y documentos Conpes. Más adelante, después de la sentencia T-025 de 2004 la Corte ha acompañado al ejecutivo - *como hecho sui generis*- en el diseño e implementación de la política, lo que de entrada es un hecho importante en la historia del país, como dispositivo desbloqueador del SNAIPD.

Con la declaración de la sentencia T-025 de 2004, los autos de cumplimiento y las audiencias, la Corte motivó la transformación del sistema propiciando un desarrollo de política pública en el que la participación de la víctimas se hizo prioritaria, en el que la rendición de cuentas se hizo efectiva y donde la exigibilidad de los derechos configuró un discurso-acción a favor de las víctimas para lograr la satisfacción de algunos derechos y la persistencia en la exigibilidad de otros de mayor complejidad como la reparación. Todo lo anterior sustentado en el concepto de Goce Efectivo de Derechos.

Sin embargo, no se puede desconocer que con todo y el papel de la Corte en la política, aun se está lejos de un extenso desarrollo de política, pues en términos de prevención y reparación se sigue estando lejos de la situación deseada. Los logros se han concentrado en la atención a los desplazados, léase, AHE, y acceso y cobertura a los subsistemas de derechos sociales como lo son educación y salud. En tal sentido, el hecho de que no se cuente con un desarrollo de política en prevención y reparación, hace que el fenómeno del desplazamiento forzado sea un fenómeno de complejidad creciente. Es decir, inscrito en un sistema que tiende a su máximo estado de equilibrio, esto es mayor desorden. Lo anterior por dos razones: si no existe prevención, el número de desplazados seguirá creciendo y si no existe reparación los

antiguos desplazados, seguirán siendo desplazados. Entonces, en términos cuantitativos el fenómeno crece exponencialmente y en términos cualitativos, el goce efectivo de derechos no puede ser una realidad, cuando se tienen en cuenta o se priorizan sólo unos subsistemas de derechos: los sociales. El problema de fondo entonces es la prevención del desplazamiento forzado, en un país en el que persiste el conflicto armado, la violencia, y ahora más recientemente las bandas criminales y las prácticas biopolíticas en la acepción negativa del término y la reparación, en un país en donde la concentración de la tierra y la riqueza alimenta ese mismo conflicto.

Desde la visión sistémica, el SNAIPD sigue encontrándose en entropía negativa, por lo tanto hace falta desde la visión de la Corte y la sociedad civil, continuar desarrollando y ampliando la política pública. Desde la visión del ejecutivo se requiere superar el ECI argumentando que ya se superaron las causas que motivaron su declaración- visión que es completamente ficticia- y que no se puede desgastar la figura.

Desde la lectura de la complejidad, el SNAIPD puede llegar a encontrar entropía positiva, pero no solo desde el Estado, ni por el Estado, sino desde la sociedad civil, y más específicamente desde el universo de víctimas. En esta perspectiva, el ECI describe una bifurcación del sistema, un punto de quiebre, un cambio cualitativo del sistema, que no es *per se* una situación negativa. Abordar el desplazamiento forzado y su política de atención como un fenómeno complejo, es sin duda una verdad de Perogrullo. Sin embargo, el abordaje que aquí se quiso plantear es que aun sabiendo que este es un fenómeno complejo, el diseño de política pública, se realizó desde un enfoque sistémico, que si bien, resulta útil desde el punto de vista tecnocrático, queda demostrado que no es suficiente. Más aun, así se sigan aumentando los presupuestos y programas, los resultados van a seguir siendo marginales, entonces este un problema que no sólo se resuelve en términos cuantitativos, sino antes bien en términos cualitativos.

En este punto, es necesario aclarar que no fue propósito de este trabajo afirmar que quienes realizaron el diseño de política desconocían la complejidad del fenómeno; al contrario lograron realizar un diseño de política que más adelante con el acompañamiento de la Corte se convirtió en un hito de política social. Sin embargo, en este diseño de política subyace un paradigma de conocimiento específico, este es el paradigma de la modernidad, que para las ciencias sociales fue influenciado por la física y mecánica clásica.

Desde tal paradigma para entender la complejidad de los fenómenos se escindía el “todo en sus partes”, generando con ello, o bien un conocimiento a partir de las unidades o un conocimiento a partir de las totalidades, en una lógica dicotómica. Bajo ese mismo entendimiento el conocimiento se escindió entre las ciencias exactas y las ciencias sociales, y estas últimas, defendiendo su status de ciencia, hicieron del empirismo, el sustento del conocimiento. Así, la sociología, la ciencia política y demás ciencias sociales se inscribieron de manera fuerte en las escuelas positivistas, sin decir con ello, que se desconocieran otras escuelas de corte más filosófico, pero la verdad es que, existió, e incluso existe aun, una supremacía de la visión behaviorista o positivista.

Las consecuencias de este paradigma tuvieron múltiples implicaciones, que no se desarrollaron a profundidad a lo largo del trabajo, por desbordar el objeto de investigación, pero que en términos pragmáticos, se pueden plantear como: la prevalencia de una visión antropocentrista del mundo, la equivalencia de los sistemas sociales como si fueran sistemas físicos cerrados, en donde el orden y la homeostasia son fines en sí mismos, la totalización de la sociedad en el Estado o en otras palabras la estatización de lo viviente y la primacía de la *Politiké*.

Para el caso concreto de la política pública de desplazamiento forzado en el país, este paradigma se refleja en las siguientes características: el sistema se concibe como la suma de las partes, esto es como la suma de los subsistemas de derechos, el sistema se encuentra en su máximo estado de probabilidad, es decir se encuentra en desorden por tanto, el Estado debe restablecer el orden

como función esencial dentro del sistema social humano. Para dicho restablecimiento el Estado responde a este problema socialmente relevante con políticas públicas, pero ésta tiende a convertirse en un fin en sí mismo, al convertirlo en un tema de tecnocracia política y de juridización de lo social. El Estado desarrolla técnicas de dominación biopolíticas, que si bien no invisibilizan a las víctimas, las instrumentaliza y las convierte en miembros del sistema, para justificar un discurso de participación. Por su parte los actores armados continúan haciendo del desplazamiento una estrategia de biopoder, constituyéndose los cuerpos desplazados en marcas y registros sociales, sobre los cuales se erigen discursos que prometen fundar un nuevo orden, sobre la base de una estructura denigrantemente violenta.

Con tales características aunque la política siga aumentando y mejorando, los presupuestos, planes, programas y proyectos en cada uno de los subsistemas de derechos planteados por la Corte, los logros van a seguir siendo escasos e insuficientes. ¿Qué se requiere entonces para un cambio de estado en términos termodinámicos? Por su puesto no se pretendió responder a profundidad esta pregunta, pero sencillamente se esbozaron algunos conceptos de la termodinámica del no-equilibrio que pueden abrir la discusión.

En la comprensión de los cambios de estado de un sistema, o en la termodinámica social, la ciencia política o los estudios políticos, tienen un papel fundamental, y aunque en el caso particular de la política pública de desplazamiento forzado el derecho y la economía, han sido las ciencias que soportaron el concepto hito de esta política a saber, *el GED el goce efectivo de derechos*, ahora el horizonte de la biopolítica de la atención a los desplazados es tarea propia de los estudios políticos y para ello necesariamente hay que pensar sobre el paradigma del conocimiento sobre el cual se aborda tales estudios.

Lo anterior tiene varias implicaciones. De un lado superar la definición de la biopolítica a partir del Estado, de las formas y organizaciones sociales, y pensar la biopolítica a partir de la sociedad civil. El aprovechamiento de la

entropía para generar auto organización, desde la sociedad civil, lo que se constituye en la esperanza de un sistema que se dirige a la Vida y no a la Muerte. Desjuridizar, si se permite el término, el discurso de los derechos humanos, o mejor aun desestatizar la sociedad.

Para ello, las víctimas deben jugar un papel más protagónico, que el que han jugado hasta el momento, sin desconocer el valor histórico de la participación de las OPD en el sistema, las víctimas, deben reconocer que no pueden, ni deben permitir su instrumentalización y que su labor va más allá de la obtención de unos cuantos auxilios y derechos sociales, para reivindicar el derecho a la tierra, a la vida digna y a un cambio social radical, un nuevo ordenamiento territorial y una verdadera reforma agraria; su responsabilidad es resistir a toda forma de violencia y un ataque frontal a todas aquellas estructuras corruptas, impidiendo que tales estructuras permeen los procesos comunitarios y de base y por último la adopción de una ética civil que se sustenta en la democracia como forma de vida.

Para el Estado, existe una responsabilidad mayor que el mantenimiento del equilibrio y la homeostasis del sistema como lo sustentaron los diferentes representantes de la escuela estructural funcionalista; esta responsabilidad es por el planeta, y todo lo que en él habita, es decir una responsabilidad por la protección de la vida y mejor vida. Desde esta perspectiva la política pública deja de ser un fin en sí mismo, y empieza a entenderse como política social, política de conocimiento, en la cual la investigación y la generación de nuevos conocimientos son los cimientos de la sociedad, para garantizar bienestar.

Para cerrar, no hay una sola solución, pueden existir múltiples y simultáneas soluciones cuando la entropía suma y no cuando la entropía resta. De esta manera es que la política pública, supera la tecnocracia, para constituirse en una organización discursiva y argumentativa, una forma de acción sobre el mundo y una forma de organización social. La sociedad civil y las víctimas en particular tienen como problema propio el problema de los derechos humanos, de la ética civil, del reconocimiento del otro y del diferente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. Balance de la política pública de desplazamiento forzado. 1999-2002
- _____, Defensoría del Pueblo. Principios rectores de los desplazamientos internos. (2003)
- _____ ONIC, la RSS. (2003) El desplazamiento indígena en Colombia Caracterización y estrategias de atención y prevención en áreas críticas.
- _____ Balance de la política pública de desplazamiento forzado. 2004-2008
- _____, Universidad Nacional (2006) Una aproximación a la atención Jurídica y psicosocial a la población víctima de desplazamiento forzado. Programa de atención Jurídico y psicosocial a población víctima de desplazamiento Forzado. y ACNUR.
- _____ (2007) Avances, retos, rutas, de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. El desplazamiento forzado en Colombia. 10 años de política pública. Bogotá Julio.
- _____ , Accion Social, UTEC. (2007) Avances, retos y rutas de la Aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. El desplazamiento Forzado en Colombia 10 años de Política Pública Memorias Bogotá. Julio de 2007.
- _____, ACNUR (2010) Tendencias Globales. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas. División de administración y apoyo a programas 15 de junio de 2010
- Acción Social, ACNUR, USAID. (2004) Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento económico en Colombia. Análisis y recomendaciones. Memorias del Seminario internacional Análisis de

experiencias de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento”.

- Acción Social, et al. (2005). La protección de los derechos patrimoniales de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento. Compendio Normativo. Ediciones Antrophos.
- Acción Social, et al. Memorias, Julio de 2007. El desplazamiento forzado en Colombia. 10 años de política pública.
- America economía. (2010) Disponible en Tomado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/gobierno-colombiano-presento-plan-de-us238m-para-desplazados>. 29 de julio de 2010
- Alvarez Díaz, Oscar Luis. (2008) Estado Social de Derecho, Corte Constitucional y desplazamiento forzado en Colombia. Siglo del hombre editores. Universidad Nacional de Colombia IEPRI, Pontificia Universidad Javeriana instituto Pensar.
- Anderson, Ralph. Carter, Irl. (1994). La conducta humana en el medio social. Enfoque sistémico de la sociedad. Barcelona Ed. Gedisa.
- Balandier, George. (1996). El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento. Editorial Gedisa. Barcelona.
- “Caja de Instrumentos sistémicos para el desarrollo económico local CISDEL Ruta metodológica para el desarrollo RMD”. Federación de Municipio de Bolivia FAM. ACEDI CANADA.
- CICR (2007). Vidas desplazadas. Bogotá. Departamento de Comunicaciones del CICR
- CODHES (2009). El desafío es cumplir la corte Constitucional y los Derechos de la Población Desplazada. Compilación autos de seguimiento a la sentencia T 025 de 2004.
- _____ (2010) Boletín Informativo N. 76. 27 de enero de 2010. ¿Salto estratégico o salto al vacío?. El desplazamiento forzado en los tiempos de la seguridad democrática.

- Colectivo de Abogados (2010) Disponible en <http://www.colectivodeabogados.org/Organizaciones-de-poblacion>.
Jueves 08 de julio de 2010.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá (2010) Datos Tomados de presentación del Alcalde Bogotá a la Corte Constitucional en la Séptima Sesión Técnica regional el 17 de junio de 2010.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. DAPD. (2004) Arfo editores. *“el desplazamiento en Bogotá una realidad que clama atención.”*
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. Alcaldía de Medellín. ACNUR. (2005). Ediciones Antropos. *“Iniciativas para fortalecer las políticas públicas de atención al desplazamiento interno. Acuerdo de voluntades Planes integrales de atención a Población Desplazada: Bogotá y Medellín.”*
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. . Alcaldía de Medellín. ACNUR. (2005). Ediciones Antropos. *“Iniciativas para fortalecer las políticas públicas de atención al desplazamiento interno. Acuerdo de voluntades Planes integrales de atención a Población Desplazada: Bogotá y Medellín. P. 35*
- Colombia, Secretaria de Gobierno Distrital.(2010) Informe de Población en situación de desplazamiento. Julio- septiembre de 2010. Directiva 013 de 2008. Disponible en http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuest_o/informes_pre/Tab_desplazados/Inf_III_trim_pob_despla.pdf
- Colombia, Defensoría del Pueblo. Coordinación de atención al desplazamiento forzado. (2004). Desplazamiento Intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades.
- Colombia, Alcaldía Mayor. Secretaría de Gobierno de Bogotá. FUPAD. (2011) PIU Bogotá 2011 2020 Un apuesta por la participación activa e incluyente para la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

- Covarrubias, Isaías M. (2002) Enfoque Sistémico e Individualismo Metodológico: una aproximación. Disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones>
- Declaración de Quito Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas y Refugiadas Seguimiento al Plan de Acción de México Pronunciamiento de las organizaciones de la Sociedad Civil Quito, Ecuador, 9 de noviembre de 2010
- Easton, David. (1992). Categorías para el análisis sistémico. En A. Batle (Comp.) Diez Textos básicos de Ciencia Política, Ariel Madrid. Martínez M, Miguel. (2000)
- _____ (2006). Esquema para el análisis político Amorrortu/ editores. Buenos Aires - Madrid
- Esposito, Roberto. Biopolítica y filosofía. Bios, biopolítica y filosofía. Ed. Amorrortu. 2006
- Enfoque Sistémico y metodología de la investigación. En Universitas vol. 19 nº 4. Departamento de ciencia y Tecnología del comportamiento Universidad Simón Bolívar.
- El nuevo siglo (2010) Disponible en <http://elnuevosiglo.com.co/home/noticias-del-dia/195-noticia-del-dia/26881-a-2-millones-218-mil-sube-el-numero-de-afectados-por-invierno.html> Miércoles 29 de diciembre de 2010.
- Foucault, Michel. **Clase del 17 de Marzo de 1976** En FOUCAULT, Michel "Defender la Sociedad" Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Págs. 217-237
- Foucault, Michel *Clase del 10 de Marzo de 1976* En FOUCAULT, Michel "Defender la Sociedad" Fondo de Cultura Económica, México, 2006. Págs. 107 – 138
- Gavil Gaitán, Fernando, manual de ciencia política. (2005) Segunda edición. Editorial TEMIS
- Galeano Marín, María Eumelia. Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada. La carreta editores. Medellín 2004

- Grün, Ernesto y Botero, Andrés. (2008) Hacia una teoría sistémico-cibernética del derecho. En: *Problema: anuario de filosofía y teoría del derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2
- Hernández Delgado, Esperanza. (1999) “*El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia*”. En Revista Reflexión política Universidad Autónoma de Bucaramanga. N° 1 Consultado en http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/der_11_2_c.htm
- Lugan, Jean-Claude (1995). Fondo de Cultura Económica. Mexico. Elementos para el análisis de los sistemas sociales.
- Maldonado, Carlos Eduardo. 2009. Complejidad de los Sistemas Sociales: Un reto para las ciencias sociales *Cinta Moebio* 36:146-157 www.moebio.uchile.cl/36/maldonado.html
- Maldonado, Carlos Eduardo (2002) *Filosofía de la sociedad civil*. Siglo del hombre Editores. Universidad libre. Facultad de filosofía.
- _____ (2005a). *Termodinámica y complejidad. Una introducción para las ciencias sociales y humanas*. Editorial Universidad Externado de Colombia
- _____ (2005b). *CTS + P Ciencia y tecnología como políticas públicas y sociales*. Universidad Externado de Colombia. Centro de investigaciones y proyectos especiales CIPE. Observatorio colombiano de ciencia y tecnología.
- _____ (2000) *Derechos humanos solidaridad y subsidiariedad*. Ed. Temis. Instituto de humanidades Universidad de la Sabana.
- _____ (2003). *Biopolítica de la guerra*. Siglo del hombre Editores y Universidad Libre.
- _____ (2007). *Complejidad: ciencia, pensamiento y aplicación*.
- Moreno, Felipe. Universidad de Chile Facultad de Física. *Termodinámica de procesos fuera de equilibrio*
- Pérez Andrés, Cristina. 2002. En Revista Española de Salud Pública N.º 5 - Septiembre-Octubre 2002; 76: 373-380.

- Pérez de Armiño, Carlos (2010) Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/85>. Consultado el 30 de diciembre de 2010
- Rodríguez Garavito, Cesar y Rodriguez Franco, Diana. (2010). Cortes y Cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Colección de justicia.
- _____ (2009). Mas allá del desplazamiento forzado.
- Sabino, Carlos A. El proceso de investigación panamericana editores. Bogotá 1997
- Servicio Jesuita de Refugiados (2003). Línea de Base del Servicio Jesuita a Refugiados en América Latina y El Caribe, diciembre del 2003. Disponible en <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion5.pdf>. “Cartillas sobre migración. Plan Migración, comunicación y desarrollo. Junio del 2004. N° 5”
- Valles, Miguel S. Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Síntesis sociología. 2003
- Vega D.,Felipe. (2004) Desplazamiento Forzado Biopolítica de la invisibilidad. Theologica Xaveriana, No. 149, enero-marzo de 2004, año 54/1 pp 119 134. En Papers Yfantais
- Vergara, Humberto. (2011) Ley de Víctimas definirá gran parte del futuro del país. Disponible en página de internet: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1862:ley-de-victimas-definira-gran-parte-del-futuro-del-pais&catid=26:recomendados&Itemid=356
- www.accionsocial.gov.co. Cifras de personas desplazadas.
- XIV Informes a Enero de 2009 Jurisprudencia. Sentencia T -025 de 2004 y autos de cumplimiento. Informes del gobierno distrital sobre atención a población desplazada Informes de CODHES
- Universidad Nacional, ACNUR, Generalitat Valenciana. (2006). Una aproximación a la atención jurídica y psicosocial a la población víctima de desplazamiento forzado.

Videos en internet

- Desplazados en Colombia. Una propuesta de Gustavo palomares. 19-02-2010 disponible en http://www.youtube.com/watch?v=5CfN_HDotLc. Consultado diciembre de 2010
- Global view 2010: Colombia disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=wbLMVlxIHXM> consultado en diciembre de 2010

ANEXO 1 Países con personas en situación de desplazamiento forzado según ACNUR

Primeros diez países de origen de personas en necesidad de protección internacional, solicitantes de asilo, refugiados, desplazados internos, retornados, y otras personas de interés de ACNUR 2009	
1) Colombia	3.693.879*
2) Iraq	3.565.375
3) Afganistán	3.272.471
4) Pakistán	3.040.845
5) República Democrática del Congo	2.662.821
6) Somalia	2.249.454
7) Sudán	1.619.296
8) Uganda	862.551
9) Cote d'Ivoire	714.476
10) Sri Lanka	684.276
*La cifra total correspondiente a Colombia incluye 3.303.979 desplazados internos (página 29) más 389.900 refugiados reconocidos o solicitantes de asilo (página 10). Cabe anotar que en el comunicado de Acción Social de 10 de noviembre de 2010, el gobierno de Colombia admite que ha registrado un total acumulado de 3.551.106 personas desplazadas.	
Quito, 10 de noviembre de 2010	

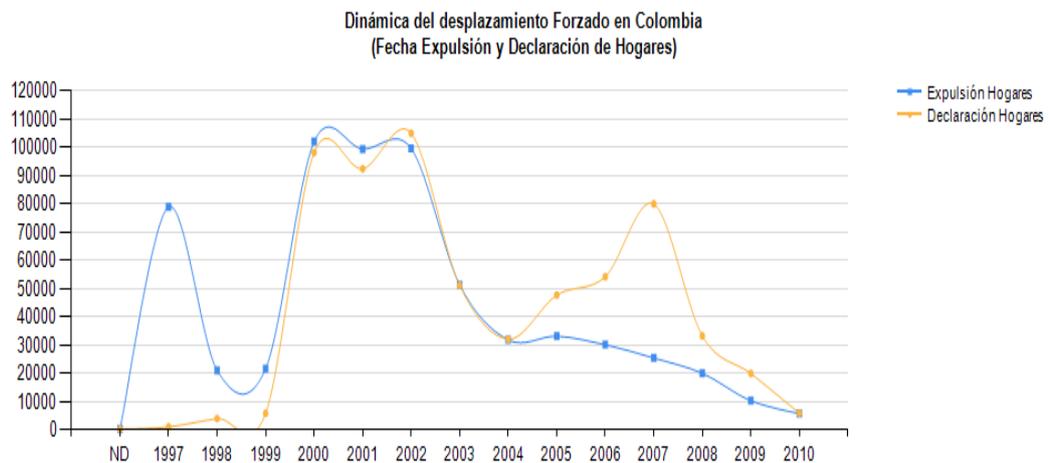
Fuente: Codhes. www.codhes.org.

“CODHES publica el cuadro elaborado con base en el informe Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas, publicado el 15 de Junio de 2010 por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (Tendencias Globales). Además de desplazados internos, Colombia es el país de origen de más de 380 mil personas que solicitan y/o han obtenido refugio en varios países del mundo. Ecuador reconoce 52.000, Estados Unidos 26 mil, Canadá 13 mil y Costa Rica 10.000. La Conferencia Regional Humanitaria realizada en Quito, Ecuador, los días 8 y 9 de Noviembre de 2010, fue un extraordinario escenario para conocer esta realidad y formular propuestas para hacer realidad la Declaración y el Plan de Acción de México, aprobado en noviembre de 2010 por veinte gobiernos de América Latina, entre ellos el gobierno colombiano.” Codhes. www.codhes.org

“El rebrote del conflicto en el noreste de la República Democrática del Congo provocó el desplazamiento de cientos de miles de personas durante el año; a finales de 2009, el número de desplazados internos estaba en torno a 2,1 millones de personas. Pakistán también fue testigo de nuevos y amplios movimientos de desplazamiento interno (hasta 3 millones de personas) a mediados de 2009 por la situación humanitaria en el noroeste del país. Aunque aproximadamente 1,1 millones de estos desplazados internos pudieron regresar a casa en 2009, 1,9 millones seguían en desplazamiento en Pakistán a finales del año. La situación política y humanitaria en el centro y el sur de Somalia siguió empeorando en 2009, lo que provocó el desplazamiento de unas 30.000 personas. Como resultado, el número de desplazados internos en Somalia aumentó a 1,55 millones a finales de año. En Sudán, el número de desplazados protegidos o asistidos por ACNUR se situaba aproximadamente en un millón a finales de año. También se registraron amplios movimientos de desplazamiento en Afganistán, Sri Lanka y Yemen durante el 2009” (ACNUR, 2010, 25)

ANEXO 2 Número de personas y hogares desplazadas por año de expulsión con corte a 26 de enero de 2011

AÑO EXPULSION	PERSONAS	HOGARES
ND	2.560	574
Antes de 1997	108.239	25.881
1997	213.773	50.315
1998	88.449	18.028
1999	108.638	24.090
2000	300.045	59.724
2001	403.184	81.094
2002	459.100	97.725
2003	260.881	57.455
2004	238.081	56.496
2005	272.882	61.981
2006	292.085	67.692
2007	329.115	79.532
2008	285.706	73.977
2009	166.333	46.872
2010	94.566	27.791
2011	324	86
Total	3.623.961	829.313



Fuente: Acción Social. SIPOD. www.accionsocial.gov.co con corte a 30 de septiembre

ANEXO 3 Regiones receptoras de desplazados según el observatorio de Codhes

Departamento	Personas desplazadas
Antioquia	45.774
Bogotá	42.999
Nariño	25.772
Valle del Cauca	23.500
Cauca	12.741
Santander	11.442
Meta	9.621
Bolívar	9.529
Huila	9.061
Córdoba	8.636

Fuente: Boletín N. 76 de Codhes 27 de enero de 2010

Según esta misma fuente durante el año 2009 alrededor de 286.389 personas fueron desplazadas en el marco del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia, lo que representa un decrecimiento del 24%, con relación al año 2008 (380.863 personas). El desplazamiento forzado afectó al 69% del total de municipios es decir la población desplazada llegó a 773 de los 1119 municipios que componen el territorio nacional.

ANEXO 4 Estadísticas de población desplazada en Bogotá por localidad

ESTADO LLEGADA O ARRIBO																
LOCALIDAD	ND	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
USAQUEN		18	3		4	29	49	65	181	202	279	427	430	206	6	1.899
CHAPINERO	4	3					31	12	249	297	342	445	303	158	13	1.857
SANTA FE	7	96	644	1.264	293	33	36	202	239	366	607	1.173	993	593	32	6.578
SAN CRISTOBAL	8	23	45	21	31	116	251	129	1.985	1.545	1.955	3.174	2.997	1.282	172	13.734
USME	8	54	58	24	65	91	268	162	864	1.572	1.590	1.813	1.736	835	78	9.218
TUNJUELITO		26	18	7	52	48	89	42	633	871	957	1.513	1.318	703	84	6.361
BOSA	15	65	72	63	130	271	468	412	2.021	3.231	4.229	5.229	6.022	2.475	245	24.948
KENEDDY	14	81	57	37	108	267	437	313	1.963	2.471	3.475	5.137	4.082	1.851	242	20.535
FONTIBON	6	9	14	20	5	50	67	40	253	464	477	678	590	463	64	3.200
ENGATIVA	3	70	34	17	71	89	122	176	926	1.187	1.610	1.806	1.522	794	39	8.466
SUBA	4	84	49	54	77	75	290	181	1.382	2.057	2.510	3.352	3.180	1.775	182	15.252
BARRIOS UNIDOS	6	3		9	10	19	39	39	333	457	453	583	475	264	28	2.718
TEUSAQUILLO	1	10	3	23		36	72	11	285	496	522	600	561	264	13	2.897
LOS MARTIRES	2	15	2	15	21	18	89	61	345	575	678	1.106	972	489	39	4.427
ANTONIO NARIÑO				4	3	15	19	12	124	146	181	391	419	249	39	1.602
PUENTE ARANDA		9	3	16	12	46	74	34	280	292	392	705	514	221	9	2.607
CANDELARIA	2	3		1	18	33	26	23	159	219	284	531	588	165	5	2.057
RAFAEL URIBE		21	9	38	13	77	123	73	578	951	1.030	1.594	1.660	724	53	6.944
CIUDAD BOLIVAR	4	129	110	141	204	439	3.838	446	2.072	3.353	4.229	4.693	3.977	1.970	170	25.775
ND	242	5.386	3.535	1.307	4.743	17.231	31.059	17.295	6.484	6.104	7.870	6.377	6.667	3.727	424	118.451
Total	236	6105	4656	3061	5860	18.983	37.447	19.728	21.356	26.856	33.670	41.327	39.006	19.208	1.937	279.526

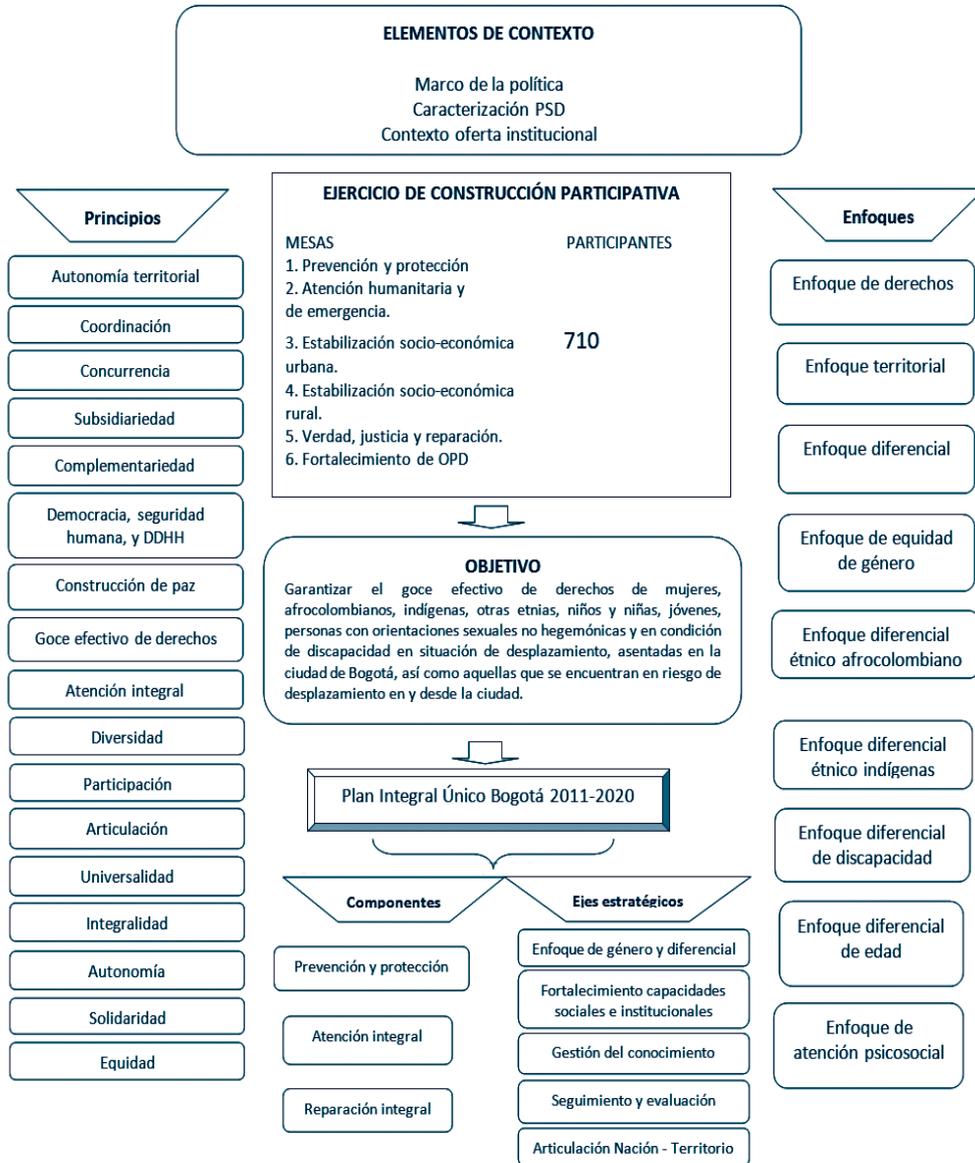
Fuente: SIPOD. Corte a 30 de septiembre de 2010

ANEXO 5 Grupos étnicos desplazados por localidad de Bogotá

LOCALIDAD	Minoría étnica						Total general
	1 - Indígena	2 - Negro(a) o Afro colombiano(a)	3 - Gitano(a) ROM	4 - Raizal del Archipiélago	5 - Ninguna	6 - ND / NS / NR	
USAQUEN	64	77	140	1	566	1.051	1.899
CHAPINERO	62	102	62	7	683	941	1.857
SANTA FE	656	711	59	4	1.242	3.906	6.578
SAN CRISTOBAL	283	1.764	318	34	4.575	6.760	13.734
USME	258	293	269	13	3.106	5.279	9.218
TUNJUELITO	97	489	181	3	1.988	3.603	6.361
BOSA	634	1.391	612	31	7.846	14.434	24.948
KENEDDY	400	1.117	832	30	7.139	11.017	20.535
FONTIBON	260	132	127	4	1.192	1.485	3.200
ENGATIVA	159	405	516	13	2.960	4.413	8.466
SUBA	445	1.524	1.562	28	4.601	7.092	15.252
BARRIOS UNIDOS	64	159	95	2	928	1.470	2.718
TEUSAQUILLO	77	90	88	2	1.048	1.592	2.897
LOS MARTIRES	215	521	113	2	1.463	2.113	4.427
ANTONIO NARIÑO	55	187	47	6	531	776	1.602
PUENTE ARANDA	57	145	180		903	1.322	2.607
CANDELARIA	116	273	45		586	1.037	2.057
RAFAEL URIBE	141	611	171	9	2.403	3.609	6.944
CIUDAD BOLIVAR	619	1.127	616	21	7.616	15.776	25.775
ND	2.284	4.225	1.552	57	16.192	94.141	118.451
TOTAL	6.946	15.343	7585	267	67.568	181.817	279.526

Fuente: SIPOD Con corte a 31 de marzo de 2010. Acción Social

ANEXO 6 Cuadro PIU 2011 2020 para Bogotá.



Fuente: PIU Bogotá 2011 2020 Un apuesta por la participación activa e incluyente para la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada. Alcaldía Mayor. Secretaria de Gobierno de Bogotá. FUPAD

ANEXO 7 Número de incluidos y no incluidos en el RUPD por localidad

ESTADO VALORACION			
LOCALIDAD	Incluido	No Incluido	Total general
USAQUEN	1.899	891	2.790
CHAPINERO	1.857	729	2.586
SANTA FE	6.578	4.668	11.246
SAN CRISTOBAL	13.734	5.392	19.126
USME	9.218	3.458	12.676
TUNJUELITO	6.361	2.632	8.993
BOSA	24.948	9.602	34.550
KENEDDY	20.535	7.419	27.954
FONTIBON	3.200	1.311	4.511
ENGATIVA	8.466	3.289	11.755
SUBA	15.252	7.215	22.467
BARRIOS UNIDOS	2.718	1.061	3.779
TEUSAQUILLO	2.897	1.092	3.989
LOS MARTIRES	4.427	2.119	6.546
ANTONIO NARIÑO	1.602	660	2.262
PUENTE ARANDA	2.607	985	3.592
CANDELARIA	2.057	763	2.820
RAFAEL URIBE	6.944	2.878	9.822
CIUDAD BOLIVAR	25.775	7.161	32.936
ND	118.451	36.560	155.011
TOTAL	279.526	99.885	379.411

Fuente: SIPOD Con corte a 31 de marzo de 2010. Acción Social

Anexo 8 Tenencia según tipo de bienes abandonados

Tabla No. 9

Tipo de tenencia según tipo de bienes abandonados por la población en situación de desplazamiento recibida en Bogotá: Desde 1996 y años anteriores hasta el 31 de julio de 2010

TIPO DE BIEN	TOTAL		TIPO DE TENENCIA							
			Propiedad		Otro		Posesión		Arriendo	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Muebles y Enseres	23.367	27,3	18.845	80,8	4.441	19,0	59	0,3	22	0,1
Semovientes	16.892	19,7	13.585	80,4	3.182	18,8	85	0,5	40	0,2
Tierra/Lote	14.802	17,3	10.942	73,9	2.163	14,6	1.400	9,5	297	2,0
Casa/Vivienda	13.406	15,6	9.642	71,9	2.060	15,4	1.174	8,8	530	4,0
Cultivos	10.440	12,2	8.180	78,4	2.084	20,0	96	0,9	80	0,8
Otros	3.974	4,6	1.383	34,8	2.547	64,1	22	0,6	22	0,6
Maquinaria	1.736	2,0	1.508	86,9	213	12,3	12	0,7	3	0,2
Vehículos	1.049	1,2	869	82,8	162	15,4	15	1,4	3	0,3
TOTAL	85.666	100	64.954		16.852		2.863		997	
%	100		75,82		19,67		3,34		1,16	

(Acción Social-Presidencia de la República, 2010)

Fuente: Tomado de PIU Bogotá. 2011 - 2020.