

**CRITERIOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
PÚBLICA DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO
DE ENVIGADO**

**Virginia López Flórez
Hernán Darío Gaviria Vélez**

**Asesora
Alexandra Agudelo López**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
ESCUELA DE POSTGRADOS
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS
MEDELLÍN
2015**

**CRITERIOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
PÚBLICA DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO
DE ENVIGADO**

**Virginia López Flórez
Hernán Darío Gaviria Vélez**

**Trabajo de grado presentado para optar al título de
Magíster en Educación y Derechos humanos**

**Asesora
Alexandra Agudelo López**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
ESCUELA DE POSTGRADOS
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS
MEDELLÍN
2015**

Agradecimientos

Agradezco a Mónica que me dio su apoyo y comprensión; a mis hijos que me entregaron su tiempo; a Alexa y demás maestros de UNAULA por compartir su conocimiento. Y a Dios que me permitió compartir con Virginia esta grata y enriquecedora experiencia.

Hernán Darío

Agradezco infinitamente a Dios por cada una de las bendiciones que derrama en mi vida no sólo personal y familiar sino también en mi ámbito profesional y académico. A mi familia quienes son el pilar de mi vida y a quienes les dedico especialmente esta nueva etapa y este gran triunfo. A Darío, compañero de camino en la academia y en la investigación. A Alexa, gran asesora, docente y amiga. Y a todos aquellos que de una u otra forma aportaron en el camino hacia la culminación de este proceso académico. Gracias mil.

Virginia

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	6
1. Delimitación del problema.....	8
2. Objetivos.....	11
3. Justificación.....	13
4. Marco teórico referencial.....	14
4.1 MARCO CONCEPTUAL	20
a. Víctimas de desplazamiento forzado	20
b. Estado de cosas inconstitucional.....	21
c. Políticas públicas.....	26
d. Enfoque basado en derechos.....	32
e. Principios del enfoque de derechos (NACIONES UNIDAS 2003)	35
Articulación con los estándares de derechos humanos:.....	35
f. De la violencia a la sociedad de los derechos: Propuesta de política integral de Derechos Humanos 2014-2034.....	39
g. Enfoque diferencial.....	41
5. Metodología para la formulación de lineamientos de una política pública	46
6. RESULTADOS APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	50
6.1 Administración Municipal	50
6.2 Asociación de víctimas de Envigado Antioquia (AVEA)	53
7. CRITERIOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA-PROPUESTA	55
7.1 Desplazamiento forzado y políticas públicas con enfoque de derechos y enfoque diferencial en el Municipio de Envigado.....	56
7.3 Marco legal de la política pública.....	59
7.4 Marco contextual de la política pública.....	65
7.5 Aspectos a considerar en la política pública.....	69
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	77
CIBERGRAFÍA.....	78

Resumen

La presente investigación se acerca al fenómeno del desplazamiento forzado y a la forma como ha sido abordado en el Municipio de Envigado a través de los planes y programas desarrollados por la Administración municipal, fundamentados en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. El principal objetivo de este trabajo consiste en formular criterios que aporten al fortalecimiento de las acciones hasta ahora desarrolladas y especialmente a la construcción de política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el municipio, coadyuvando a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado hace 10 años por la Corte Constitucional

Palabras claves: Política pública, enfoque de derechos, enfoque diferencial, víctimas de desplazamiento forzado, estado de cosas inconstitucional (ECI)

INTRODUCCIÓN

Envigado, según la información contenida en el Registro Nacional de Identificación (RNI)¹, se caracteriza por ser un municipio expulsor y receptor de víctimas de desplazamiento forzado, presentándose una afectación en mayor medida en el segundo aspecto a nivel municipal. Esta situación se evidencia en el registro histórico contenido en la página oficial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas que data desde 1985 a octubre 01 de 2014, fecha hasta la cual figuraban cifras oficiales a nivel nacional al momento de recopilar la información para el presente informe de investigación.

El desplazamiento forzado se constituye como un fenómeno que vulnera ampliamente los derechos humanos, generando que las víctimas se vean obligadas a reconfigurar su proyecto de vida en otro contexto que dista mucho de las condiciones en las que se encontraban antes del desplazamiento. Este escenario exige de igual manera a las autoridades municipales la materialización de acciones conducentes a contrarrestar las situaciones que se derivan de esta problemática e insta a su vez a que el municipio, llámese expulsor o receptor, se reconfigure territorialmente de acuerdo a las nuevas circunstancias que se constituyen en nuevos desafíos institucionales.

En la actualidad, el Municipio de Envigado, no cuenta con una política pública de víctimas de desplazamiento forzado como tal, que permita facilitar, garantizar y materializar los derechos de esta población a través de un conjunto de acciones y decisiones unificadas con las que se busque dar respuesta a las problemáticas de esta población de una forma constante y coherente en el tiempo y que no sólo represente un plan o acción específica del gobierno de turno.

¹ La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas –RNI- es el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas –SNARIV- una rápida y eficaz información nacional y regional y permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas.

A raíz de lo anterior, con esta investigación se pretendió desarrollar un ejercicio académico en aras de formular criterios que aporten al fortalecimiento de las acciones hasta ahora desarrolladas por la Administración Municipal y, especialmente, a la construcción de política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el municipio, coadyuvando de esta manera a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado hace 10 años por la Corte Constitucional.

Este informe se presenta en tres grandes momentos. Una primera parte dedicada a exponer la delimitación del problema de investigación, los objetivos propuestos, la justificación, el marco teórico referencial, la metodología para la formulación de lineamientos de una política pública y los resultados que arrojó la aplicación de instrumentos.

En el segundo momento se formula la propuesta de criterios para una política pública de víctimas de desplazamiento forzado a la luz de los resultados teóricos y prácticos anteriormente citados, de igual manera se expone el marco legal aplicable a la política pública de víctimas de desplazamiento forzado y el marco contextual donde se plantean algunas generalidades sobre el Municipio de Envigado.

Finalmente, se exponen unas conclusiones generales acerca de los aspectos relevantes que generó la investigación.

1. Delimitación del problema

“Yo sólo aspiraba a cultivar mi trocito de tierra y vivir de sus frutos. Sin embargo, hoy se me tilda de desplazado. Nunca me podré adaptar a la ciudad después de haber vivido en el campo. La ciudad es muy dura, no es mi mundo. Perdí todo lo que mi familia y yo tardamos años en construir, aquí en la ciudad no tengo nada es algo que nunca pensé que me sucedería”. (Jorge- Campesino víctima de desplazamiento forzado. Crisis humanitaria)

En el Decreto 976 de 1997 se consagró el desplazamiento forzado como un calamitoso y multifacético problema social, lo que a consideración, implicaba una violación de los derechos políticos, económicos y sociales y, por esto, era menester generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y recuperación económica, bajo el esquema del retorno voluntario o reasentamiento de aquellos.

Esta problemática que tiene albores desde hace décadas en el país, como consecuencia del conflicto armado interno, ha desencadenado un proceso de éxodo de la población desde su lugar de origen hacia otros municipios, implicando que estas personas tengan que trasladarse a otro contexto con diferentes características, las cuales se ven en la cruenta necesidad de interrumpir sus lazos familiares, sociales, laborales, de hábitat y de su entorno natural, para pasar a otros espacios conocidos o no, donde deben dar comienzo a una nueva vida y con unas condiciones diferentes a las que tenían antes del desplazamiento.

Esta realidad repercute de igual manera en la institucionalidad municipal en el sentido que, las personas desplazadas al llegar al municipio receptor imponen a las autoridades locales la activación de esquemas de atención que si no se tienen bien establecidos es muy dable que el ente territorial desborde su capacidad de acogida, respuesta, atención e incorporación al contexto municipal a ésta población.

Ahora bien, la situación del desplazamiento forzado no es ajena al municipio de Envigado, pues al revisar el registro histórico en materia de expulsión y recepción, contenido

en la ficha municipal de atención a víctimas, se encontró que el municipio se caracteriza por ser predominantemente receptor. Entre 1985 a mayo de 2013, 161 personas han sido expulsadas del municipio y 1.733 personas han sido recibidas, lo que en términos de familias representa 43 familias expulsadas y 509 recibidas.

Es de anotar que en ocasiones se presentan falencias en la atención a la población desplazada en el municipio desde el momento en que tratan de acceder a las autoridades responsables para solicitar la ayuda humanitaria en sus distintas facetas, esto es, ayuda inmediata, de emergencia y de transición, lo cual afecta la entrega efectiva, oportuna y completa y, de igual manera, lo relativo a su prórroga y su articulación con los componentes relativos a la estabilización socioeconómica. Estas fallas o dificultades se refieren más a trámites administrativos que deben adelantarse en la Secretaría Municipal encargada de garantizar dicha ayuda, lo que hace que la población desplazada se someta a la espera de trámites administrativos que suelen ser engorrosos y difíciles de entender para las víctimas, como población vulnerable y, bajo esas circunstancias, los derechos de ésta población, en algunos casos, no se ven garantizados de manera efectiva, completa y oportuna.

Sumado a lo anterior, otra dificultad que se presenta a nivel municipal se da cuando no se cuenta o no se han destinado los recursos suficientes para atender a ésta población o no se han suscrito los convenios con entidades territoriales que faciliten el acompañamiento para brindar la ayuda humanitaria de emergencia, ya sea porque se presentan dificultades para la materialización e implementación de los auxilios en materia de alojamiento o porque finalmente no se han llevado a cabo o no se han implementado suficientes estrategias que garanticen la protección de los derechos de manera eficiente a la población desplazada y otra serie de medidas de protección a cargo de la entidad territorial como aquellas que pretenden facilitar y aumentar, de acuerdo al número de desplazados que llegan, los auxilios y subsidios para acceder a programas de vivienda o proyectos productivos y que estén a cargo de la entidad territorial en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado.

Otra de las problemáticas relacionadas con la atención a población desplazada radica en la demora en el procedimiento centralizado de valoración de las declaraciones de inclusión en el registro; este trámite se encuentra bajo la responsabilidad de las autoridades competentes a nivel nacional, es decir, en un inicio era la Red de Solidaridad Social, después Acción Social; actualmente la Unidad de Víctimas. Este trámite genera no sólo una ruptura entre la entrega de la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia sino también un desequilibrio en la institucionalidad municipal en lo referente a la planeación presupuestal y estratégica causado por los desórdenes y demoras desde la entidad competente a nivel nacional, de tal manera que los recursos locales se ven destinados a paliar las necesidades básicas más apremiantes postergando, además, la estabilización socioeconómica de esa población.

Dicho lo anterior, una vez la población desplazada ha sido inscrita en el registro tiene derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia y la responsabilidad de garantizarla recae en el gobierno nacional a través de su entidad competente, pero si bien es cierto que esta ayuda debía prestarse, en un inicio, por un término de tres meses prorrogable por un término semejante de manera excepcional, la Corte Constitucional estableció que dicha ayuda se debe entregar por un término mayor al definido legalmente, en circunstancias en las que la población desplazada no se encuentra en las condiciones para asumir su propio sostenimiento y hasta alcanzar tales condiciones. Esta ayuda debe atender, como mínimo, las necesidades de la población en materia de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. El propósito de esta ayuda, como su nombre lo indica, es socorrer, asistir y proteger a la población desplazada, en el sentido de que su subsistencia mínima sea garantizada de manera integral durante la etapa de emergencia.

Si bien es cierto que en la institucionalidad municipal se presentan fallas, éstas son transversales a los distintos niveles de la administración y en algunas ocasiones recaen en las entidades del orden nacional, lo que dificulta y desarticula el actuar institucional, restringiendo de esta manera el proceso de atención desde el ente municipal y máxime si no se tiene el direccionamiento a través de una política pública con sus instrumentos, mecanismos,

estrategias y acciones claras que permita una coordinación y comunicación con mayor celeridad con el gobierno nacional a través de sus entidades responsables.

Conforme lo expuesto, surge el interés frente a ésta problemática y además, en la necesidad de aportar un granito de arena en la construcción de una sociedad más inclusiva, con sentido social y garantizando los derechos a las personas que, por situación del conflicto armado, han quedado en estado de vulnerabilidad y merecen especial atención por parte de las autoridades, en este caso, del ámbito municipal, a efecto de ir dando mayores pasos en aras al cumplimiento de lo preceptuado por la Corte Constitucional en la sentencia T 025 de 2004, cuando habla de la necesidad de superar el estado de cosas inconstitucional que vive el país en materia de desplazamiento forzado.

A la luz de lo anterior cabe preguntar: ¿Qué criterios contextuales, conceptuales y metodológicos deben tenerse en cuenta para la construcción de lineamientos que permitan la formulación de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado?

2. Objetivos

La investigación tuvo como objetivo definir criterios contextuales, conceptuales y metodológicos que permitieran la formulación de lineamientos que orienten la construcción de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado.

Para esto era necesario analizar las caracterizaciones sociodemográficas del desplazamiento forzado que se realizaron en el Municipio de Envigado en el año 2009 y 2013; revisar el componente dirigido a población desplazada que se encuentra incluido en la línea uno del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015; analizar los planes y programas del municipio de Envigado orientadas a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, identificando avances y falencias que impidan la garantía de sus derechos fundamentales; así como las disposiciones legales y jurisprudenciales que plantean la garantía de los derechos

fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado; analizar el articulado de la Ley 1448 de 2011 dirigido de manera específica a las víctimas de desplazamiento forzado y de igual manera revisar las políticas y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado en el orden departamental que puedan servir de referente a la investigación.

3. Justificación

En éste último cuatrienio el Municipio de Envigado ha impulsado los esfuerzos para convertirse en un municipio inclusivo y con oportunidad para todos, tal como reza el slogan del actual gobierno municipal. En el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015) están contenidos los programas y planes a desarrollar a favor de los grupos vulnerables tal como las víctimas de desplazamiento forzado, pero dichos programas resultan insuficientes si no se materializan en una política pública que articule y transversalice el actuar municipal en pos de esta población.

Por lo anterior, la política pública debe convertirse en una oportunidad clara para diseñar un modelo y sistema de atención, donde se establezcan visiblemente las formas, mecanismos, contenidos, canales, procesos y metodología para realizar un dialogo bidireccional entre las víctimas de desplazamiento forzado y el ente territorial.

Ahora bien, la presente investigación se convierte en un aporte profesional a partir de la definición de criterios contextuales, conceptuales y metodológicos que permitan la formulación de lineamientos que orienten la construcción de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado, de cara al interés de la actual Administración Municipal, en el sentido de ir tras la búsqueda en el cumplimiento de las herramientas y programas que garanticen los derechos a ésta población, lo que contribuirá a superar el estado de cosas inconstitucional que declaró la Corte Constitucional en esta materia desde hace una década.

4. Marco teórico referencial

Hace 10 años, la Corte Constitucional en la sentencia T 025 de 2004 “fija de manera clara su inconformidad frente al tratamiento que el Estado le ha dado a la población desplazada hasta ese momento. Esa inconformidad se traduce en una declaratoria formal de estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados” (Gómez, 2010), por ello se establecieron unas pautas sobre las cuales el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales debían direccionar su actuar, a efecto de mitigar y superar ese estado de cosas en pro de la población de víctimas de desplazamiento forzado a nivel nacional. La Corte Constitucional a través de este significativo fallo:

(Gómez) Estableció de forma unificada y explícita, los desarrollos que se habían dado de forma dispersa pero sistemática en sus distintas decisiones, tanto en lo concerniente a los derechos de la población desplazada, como en la fuerza vinculante de sus decisiones de tutela y fundó nuevas líneas jurisprudenciales que no habían sido desarrolladas hasta el momento. (Ibíd. 2010, p. 63)

Por esto, la Corte formuló en la Sentencia T 025 algunos factores para sustentar su declaratoria, entre ellos se encuentran los siguientes:

1. Existencia de vulneración masiva y generalizada de los derechos constitucionales a las personas desplazadas.
2. Prolongada omisión de las autoridades para garantizar los derechos.
3. Prácticas inconstitucionales.
4. No establecimiento de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias.
5. Existencia de problema social que exige un nivel de recursos y un esfuerzo presupuestal adicional.
6. Congestión judicial por el uso frecuente de la tutela como medio para solicitar la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

En el año 2006, el Departamento de Antioquia como una manera de aportar y de garantizar los derechos de la población desplazada, además participar en la superación del estado de cosas inconstitucional, articulándose a la política nacional, expidió la Ordenanza 06 “por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Antioquia”.

La ordenanza 06 constituyó un paso a nivel departamental para la protección y atención de la población desplazada y, además, sirvió de referente para que los municipios de Antioquia se articularan a la misma, por cuanto ordena la aplicación de la política en las subregiones y los municipios a través de la elaboración de los planes integrales únicos, como herramienta guía de planeación en el orden municipal a efecto de dar respuesta institucional en las necesidades de la población afectada por el desplazamiento.

En el año 2009 se publica y divulga la Caracterización del desplazamiento forzado del municipio de Envigado, cuya elaboración fue desarrollada por el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada. Los datos que se presentaron en dicha caracterización fueron tomados de las “estadísticas de la página de Acción Social sobre población desplazada, información que reposa en la base de datos del SIPOD. La fecha de corte de la información contenida en el escrito es el 30 de junio de 2009 y se registra información desde el año de 1997” (Caracterización del desplazamiento forzado del Municipio de Envigado, 2009).

En la caracterización se planteó que el 52.27% de las personas desplazadas que llegaron al municipio de Envigado, en el período comprendido entre los años 1997 y 2009, corresponden a mujeres y el 47.73% a hombres. De igual manera, reveló que:

El pico con el mayor número de población desplazada que se ubicó en el Municipio de Envigado es el presentado en el período comprendido entre los años 2000-2002, período en el cual llegaron al Municipio el 39.42% de la población que se encuentra registrada en el SIPOD. Hubo un descenso significativo porcentualmente en el año 2003, pero en el período 2005- 2006 vuelve aumentar el número de personas desplazadas que llegaron al

Municipio a un 22.9 % de la población total registrada en el SIPOD (Ibíd., 2009)

Igualmente, los resultados de la caracterización evidenciaron algunos vacíos del anterior Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 denominado “Avancemos con toda seguridad” en materia de población desplazada, expresándolo de la siguiente manera:

Dentro de los componentes estratégicos se pueden resaltar programas orientados a satisfacer las demandas de la población residente en el municipio de Envigado y de manera infortunada solo en uno de sus componentes se formula una responsabilidad con la asistencia integral a la población en situación de desplazamiento, por lo cual se tendría que orientar nuevas políticas para la inclusión de la población desplazada sostenida en este territorio” Institucionalmente, “la oferta enfocada a la solución de las demandas por necesidades insatisfechas de la población desplazada, sigue siendo relegada por la oferta en general, no se desglosa de nuevo la inversión para la población (Ibíd.2009)

Lo anterior permite dilucidar que las problemáticas propias de la población en situación de desplazamiento forzado se consideraron en ese período de gobierno municipal (2008-2011) de una manera homogeneizada y enfocada en igual tratamiento que la población general. Es sólo en la línea estratégica denominada “Asistencia integral a la población en situación de desplazamiento en el municipio de Envigado”, donde se logró evidenciar un componente dirigido a esta población. De igual manera en la caracterización sociodemográfica se planteó que la Administración Municipal a través de su oferta institucional debía “reformular su ofrecimiento, para garantizar la atención integral posibilitando la consolidación de las condiciones de vida de esta población y de los núcleos familiares demandantes en el municipio” (Ibíd. 2009)

Asimismo, en este estudio se identificó que en el Plan de Desarrollo 2008-2011 las herramientas a las cuales podía apelar la población de víctimas se reflejaban en algunos programas, que se dirigían más al fortalecimiento como organizaciones comunitarias. Lo anterior quedó expuesto así:

Solo se puede percibir la formulación de unos pocos programas para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, que promuevan la capacidad de autogestión y autonomía en el interior del municipio, generando la capacitación oportuna a líderes comunitarios en el conocimiento y uso práctico, de los mecanismos para una participación activa de toda la ciudadanía en la evaluación y mejoramiento de la oferta institucional (Ibíd.2009)

Igualmente, en la caracterización sociodemográfica se planteó que para el año 2009 existían pocos mecanismos para la atención integral a esta población, agregando además que para ese período se trabajó:

Con programas de atención en asistencia integral a la población solicitante de los servicios, demostrando que las acciones implementadas para la mitigación de sucesos por el conflicto armado, no generan avances positivos en la cobertura integral de la población desplazada y en el expectante restablecimiento de derechos de toda esta población, demostrando así muy pocas estrategias con mecanismos que ejecuten acciones para la satisfacción y el goce efectivo de derechos de esta población (Ibíd.2009)

Al hacer el análisis comparativo entre la oferta institucional para la población en general y la oferta para la población desplazada, se identificó en la caracterización el desbalance entre el ofrecimiento de programas que podían aportar a futuro al mejoramiento de la calidad de vida de las personas desplazadas y lo que se ofrecía para la población en general. Identificar esta situación en la caracterización, permitió formular algunas recomendaciones para que la administración futura orientara y direccionara las acciones con fundamento en la diferenciación de los mecanismos de prevención y protección de la población desplazada, en la atención humanitaria de emergencia, en el restablecimiento de derechos y en la reparación integral para canalizar las funciones y gestiones concernientes con la protección de derechos a esta población.

Una de las grandes conclusiones que generó la caracterización sociodemográfica de población desplazada en Envigado del año 2009 fue la necesidad de interactuar y establecer una relación dialógica entre la Administración Municipal y la población desplazada en la formulación de los programas y proyectos a incorporar en el plan de desarrollo.

Con relación al tema de políticas públicas, la caracterización de 2009 planteó que la Administración Municipal debía ir tras grandes transformaciones a nivel de gestión, de tal manera que tuviera la posibilidad de ofrecer mediante mecanismos eficientes y acciones oportunas “la atención de toda la población desplazada residente en el municipio, con componentes en asistencia integral, reparación y restablecimiento de derechos, para que cohabite en el territorio de la municipalidad un goce efectivo de los derechos para toda esta población” (Ibíd.2009)

Se concluyó de igual manera en ese estudio que las acciones municipales debían atender a lo planteado en los autos de seguimiento de la Corte Constitucional (052 de 2008 y 007 de 2009) para garantizar el goce y materialización efectiva de derechos de la población desplazada, teniendo en consideración la responsabilidad de los entes territoriales de implementar políticas públicas en esta materia. Se sintetizó también que es necesario que en la formulación de los programas y proyectos del plan de desarrollo, se contara con la participación permanente de la población desplazada en los asuntos que les competen, beneficien o afecten.

Ahora bien, en el año 2011, bajo la administración del Alcalde José Diego Riaño Gallo, se expidió el Decreto 017 de enero 6 de 2011 “Por medio del cual se compilan y modifican los Decretos 290 del 28 de Diciembre de 2000 y el Decreto 681 de 25 octubre de 2005 y se adoptan otras disposiciones legales”. En este decreto se ratificó la creación del Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Envigado y, además, planteó que las mesas de trabajo tendrían como funciones, entre otras, “promover la formulación de la Política Pública Municipal de la población desplazada” y “Apoyar la implementación del PIU y de la política pública municipal de la población desplazada” A través de este Decreto Municipal, se trazaron objetivos y funciones más puntuales en aras de garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en el Municipio.

En la actualidad, el programa consagrado en el Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015 (Una oportunidad para todos) denominado “Sin indiferencia ante las víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado” y el subprograma del mismo “Institucionalidad fortalecida para brindar atención a las víctimas”, recoge el querer de la actual Administración Municipal para tener en el Municipio de Envigado construido e implementado el PIU (Plan integral único) de atención a población desplazada como herramienta materializadora de la política pública basada en un enfoque de derechos, además del fortalecimiento de la ruta de atención integral a la población víctima de la violencia y en situación de desplazamiento.

Finalmente, en el primer informe sobre la situación de los derechos humanos la Personería Municipal de Envigado (Personería de Envigado, 2014), recomendó a la Administración Municipal la articulación y el abono de mayores esfuerzos que propendan por la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento asentadas en el municipio. De igual manera, sugirió a la Administración Municipal que debe efectuar los procesos con una buena planeación para el cumplimiento y ayuda a la población.

4.1 MARCO CONCEPTUAL

a. Víctimas de desplazamiento forzado

“Ser desplazado es lo peor que le pasa a cualquier persona en la vida, porque las personas de bien no lo miran bien a uno, nos juzgan como guerrilleros o paramilitares. Muchos dicen que nosotros no somos sino problemáticos; entonces, a uno le afecta mucho eso, a todo el mundo le afecta eso, he pedido a Dios que antes de morir quisiera volver a mi pueblo, así fuera con bordón, porque mi pueblo me dejó unas enseñanzas muy bonitas, para mí las mejores del mundo, me enseñó a ser honrado, trabajador y muy honesto, y cuando a usted le enseñan todo eso, que usted le enseña a los demás, me parece, usted nunca debe olvidar”. (Crisis humanitaria).

La Ley 387 de 1997 en el Artículo primero consagra que 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 Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

El Decreto 976 de 1997 plantea que el desplazamiento de la población civil a causa de la violencia constituye grave desastre multifacético, en cuanto implica violación de los derechos políticos, económicos y sociales, por esta razón, es necesario generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y recuperación económica, bajo el esquema del retorno voluntario o reasentamiento de aquellos y, por lo tanto, se debe promover el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, para lo cual se requiere la definición y desarrollo de acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas sociales del gobierno. La importancia de este Decreto radicó en que denominó el fenómeno del desplazamiento forzado como una situación calamitosa, de igual manera porque instó a las autoridades nacionales, departamentales y municipales a formular las estrategias tendientes a coadyuvar en la

situación de la población en situación de desplazamiento forzado, tanto en los municipios receptores como expulsos.

Por otro lado, el concepto desplazado también se encuentra incluido en los principios rectores de los desplazamientos internos, los cuales contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. De igual manera, definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. En la parte introductoria del texto de los principios rectores, se define como desplazado:

A las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (CICR Recursos, 1998)

La Ley 1448 de 2011 en el artículo 60 abona que la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

b. Estado de cosas inconstitucional

“Hace 10 años cambió de forma radical la forma como el Estado colombiano entendía el desplazamiento forzado y a sus víctimas. Fue debido no a una política pública, sino a un fallo de tutela de la Corte Constitucional, que marcó un hito en la historia del país”. (Vanguardia.com)

La primera conceptualización que formuló la Corte Constitucional con relación a la definición de la figura del estado de cosas inconstitucional se encuentra en la sentencia T-153 de 1998 cuando planteó que:

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.

En el año 2000, la Corte Constitucional en la sentencia SU 090 formuló nuevamente la definición del estado de cosas inconstitucional en los siguientes términos:

El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas-que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales y cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

Con fundamento en lo anterior se puede entender que el estado de cosas inconstitucional es:

Una figura jurídica creada no por la Constitución Política, sino por la Corte Constitucional, a través de la cual se declara que ciertos hechos son abiertamente contrarios a la Constitución, .por esa vulneración sistemática y colectiva de los principios y derechos fundamentales consagrados en aquella, y como consecuencia de este hecho, exhorta a las autoridades competentes (sean estatales o privadas), para que en un plazo razonable y perentorio, adopten todas las medidas necesarias para superar ese Estado de Cosas. (Díaz, 2013).

En el año 2004 a través de la sentencia T 025, la Corte Constitucional expidió un fallo altamente significativo para el país, ya que a través de éste declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados, donde instó al gobierno nacional y a las entidades

territoriales a pensar en acciones y políticas orientadas a mitigar y superar dicha situación, atendiendo al respeto y dignidad de la población de desplazados. De igual manera en esta sentencia se expuso el trato preferente que debe recibir esta población por su estado de indefensión y vulnerabilidad.

La Corte explicó que los factores valorados para hacer la declaratoria y que evidenció la existencia de un estado de cosas inconstitucional son:

La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos, la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Corte Constitucional, 2004)

Por las razones anteriormente expuestas, la Corte Constitucional en la Sentencia T 025 planteó que “tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas” (Ibíd.2004), de tal forma que se garanticen de manera debida los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y no padezcan una doble victimización por el lento accionar institucional o por la no planeación y previsión de los aspectos claros a atender en favor de esta población.

En 2014, se cumplieron 10 años de la declaratoria dictada por la Corte Constitucional y, según expresó Rodrigo Uprimmy de la Comisión de Seguimiento a la sentencia T 025, aún falta seguir caminando hacia la superación total de dicha situación en el todo el territorio colombiano, cuando manifestó que:

Esta es una fecha agridulce de vergüenza y de esperanza porque es inconcebible que Colombia haya permitido los niveles de victimización que tenemos. Que un país que quiere entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tenga a un 15% de su población en condición de desplazamiento. De vergüenza porque –como lo dijo uno de los representantes de las víctimas– en algunas ocasiones el Estado se coordinó con ilegales para el desplazamiento forzado y ahora no cuenta con la coordinación suficiente para reparar el daño. Pero al mismo tiempo esta es una audiencia que nos llena de esperanza y nos muestra que no todo ha sido silencio. Los desplazados se han organizado y algunas instituciones han reaccionado de forma vigorosa. La Corte Constitucional debe persistir en esta labor. Que la Corte no desfallezca hasta que los derechos de los desplazados se cumplan (Revista Semana, 2014)

Lo propio hizo el Presidente de la Corte Constitucional Luís Ernesto Vargas, cuando se refirió a esta fecha conmemorativa de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en una entrevista de radio, al aducir que “pese a que han pasado diez años de haberse proferido la sentencia T - 025 de 2004, mediante la cual se establecen los derechos de la población desplazada al Gobierno Nacional aún le falta avanzar en materia de protección y reubicación de dicha población vulnerable” (Noticiero F.M, 2014) .

De igual manera el Magistrado Vargas Silva planteó en dicha intervención que:

Hay que advertir también que componentes como la prevención, protección, el retorno y la reubicación, la generación de ingresos, la vivienda y el manejo de los enfoques diferenciales, que son transversales en todos los elementos de la política pública, representan aún los rezagos más importantes en términos de materialización de las medidas requeridas por la corte para proteger los derechos de nuestra población desplazada. (Ibíd.2014)

El Magistrado Luís Ernesto Vargas Silva mencionó asimismo que:

"Aún no es posible mostrar resultados tangibles, palpables, materiales, que permitan en corto y mediano plazo constatar que el estado de cosas institucionales que declaró la corte constitucional hace 10 años pueda ser levantado, en aspectos puntuales como los que he reseñado todavía se encuentra el proceso en vía de ser superados" (Ibíd.2014)

Dentro de los criterios que resaltó la Corte Constitucional en materia de acciones significativas a lo largo de la primera década de declaratoria de estado de cosas inconstitucional es que, a partir del año 2011, "se han presentado avances en componentes de la política pública como la ayuda humanitaria, el registro y caracterización de la población desplazada, rubros o renglones como la salud, la educación, la restitución de tierras, la participación de las víctimas en el proceso" (Ibíd.2014).

Es por ello, que el papel que jugó y ha jugado la sentencia T 025 en el país es verdaderamente relevante, ya que permitió evidenciar y visibilizar la realidad de la población desplazada en el país, lo que a su vez permite reconocer los efectos que el conflicto ha generado en gran parte de la población colombiana la cual ha sufrido innumerables situaciones difíciles a causa del desplazamiento forzado y el abandonar su historia de vida y su territorio.

De igual manera la Corte, en el año 2014, reconoció los esfuerzos que el Gobierno Nacional ha efectuado con relación a la población de víctimas de desplazamiento forzado ya que las "ha puesto en primer lugar de la agenda pública nacional" (Ibíd.2014), y de hecho se ha constituido como un discurso permanente del actual Gobierno Nacional.

Es de anotar que, difícilmente se puede presentar un avance más relevante en materia de protección y garantía de derechos a la población de víctimas dado que aún persiste el conflicto armado y el fuego cruzado en todo el territorio colombiano, pero la Corte reconoció que entre 2004 y 2014 se han efectuado grandes esfuerzos y se ha expedido un marco legal donde se han formulado estrategias institucionales para coadyuvar a la superación de los graves efectos que produce el desplazamiento forzado en el país, pero también afirmó que "aún no es posible presentar resultados tangibles, palpables, evidentes, materiales, que permitan en el corto y mediano plazo constatar que el estado de cosas inconstitucionales que declaró la Corte pueda ser levantado" (Periódico El Universal, 2014)

c. Políticas públicas

“La política pública es, en consecuencia, una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales para lograrlos, no es un documento es una imagen de lo que puede y debe lograrse, que todos compartimos y que por esta razón nos mueve a todos es lo que la gente cree, sueña construir y está dispuesta a esforzarse para lograr” (Guía de Alcaldes)

El concepto política pública tuvo sus comienzos en la década de los 50 en Estados Unidos y de ello dan cuenta los planteamientos que sobre la materia formuló Harold Lasswell. Este autor consideró “que la aportación desde la ciencia de conocimiento aplicable mejoraría el desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado, generando un buen gobierno o un gobierno ilustrado” (Agudelo & Álvarez, 2008)

La propuesta que formuló Lasswell en los años 50 indicó la importancia de los aportes desde lo multidisciplinario en la hechura de las políticas públicas. Así lo manifestó Agudelo cuando explicó que este concepto:

Gira alrededor de la creación de un trabajo multi-inter-disciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable. Esta era una necesidad de la época: utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones (Ibíd.2008)

Ahora bien, a partir de allí muchos han sido los autores que han teorizado alrededor del concepto políticas públicas, presentando nuevas formas de entenderlo y darle aplicación en los sistemas de gobierno actuales.

El concepto política pública, lo explican importantes autores, así:

GAVILANES Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 149 -167)

LAHERA Una política pública de excelencia corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo político definido en forma democrática; las que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (p. 8)

AGULAR (1996) Un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

JIMENEZ, formuló que las políticas públicas “pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concretización de los derechos establecidos en los principios constitucionales, y que desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices” (2007)

CUERVO (2007) recogió diversas definiciones de política pública de autores como Carlos Salazar Vargas “es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas”, André- Noël Roth “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” y Piere Muller “es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun , entre un sector y la sociedad global” y finalmente Jorge Iván Cuervo planteó su definición con fundamento en las expuestas, así: “Por política pública entenderemos las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado,

cuando las competencias constitucionales así lo determinen, caracterizadas porque constituyen flujos de decisión, orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimitada esa intervención” (Ibíd., p. 82)

GUENDEL, por otro lado manifiesta que el término políticas públicas:

Interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad, incorporándolas en la esfera estatal y en la dinámica de la política. Es un instrumento por excelencia de aplicación de los enunciados jurídicos y político-institucionales pactados por la sociedad (2002)

Las políticas públicas no pueden suponer un querer de manera individual del aparato estatal y así lo explicita (Cuervo, 2007) cuando formuló que:

Si la autoridad gubernamental identifica un problema e interactúa con otros actores para construir una definición, lo incluye en la agenda pública, bien sea en el plan de desarrollo o en otra serie de instrumentos de planeación, analiza distintas posibilidades de solución, así como distintos escenarios, y se propone ejecutar la decisión que más se ajuste a la definición del problema, y en desarrollo de competencias legales, evalúa constantemente el avance de la ejecución de las medidas adoptadas y valora la transformación del problema para decidir sobre su continuación, involucrando a distintos actores en los distintos momentos, podemos decir que ese gobierno está actuando bajo la lógica de ese marco analítico.(p. 83)

El aporte que hizo Cuervo y, adecuándolo a la problemática de la población desplazada, implica que, a nivel municipal, se debe apuntar a que la situación de estas personas se convierta en un aspecto importante en la agenda municipal y que no sea homogeneizado con otros factores de atención y de oferta institucional sino que se identifique de manera clara el actuar adecuado frente a la problemática para desarrollar las estrategias y planes acordes en el territorio municipal. De igual manera Cuervo afirmó que en un plan de desarrollo no encontramos propiamente políticas públicas.

Se encuentran lineamientos generales de política pública que deben ser desarrollados a nivel de las secretarías departamentales o municipales, y en el caso del gobierno nacional, en los ministerios y otras agencias gubernamentales como departamentos administrativos, programas presidenciales, entre otros (Ibíd. p.76)

En la medida en que los esfuerzos gubernamentales vayan encaminados hacia el cambio de paradigma y de modo de intervenir en las prácticas y problemáticas sociales, se estaría frente a una transformación social e institucional con prevalencia de los derechos de los ciudadanos y sobre todo que ese enfoque de derechos se plasme en las políticas públicas que busquen minimizar las problemáticas que se presenten con la población objeto.

Las políticas públicas en palabras de Cuervo (2007) parafraseando a Muller:

No son pues, cualquier actuación del Estado. Son las actuaciones de los gobiernos, por lo general, que están orientados a resolver demandas sociales, y que pueden contar con el concurso de otros actores institucionales, como los congresos y los poderes judiciales, e incluso sectores organizados de la sociedad civil- incluidos los agentes de mercado-, que suponen una serie de procesos de mediación política y social donde se combinan lo técnico y lo político para corregir un desajuste social. Las políticas públicas, en esa medida son un mecanismo de mediación social que los gobiernos incorporan en su proceso de toma de decisiones (Ibíd., p. 93)

Ahora bien, Eugenio Lahera en el año 2004 manifestó que “desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada una existen una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas”

Eugenio Lahera, plantea y define estas etapas en las políticas públicas de la siguiente manera:

Origen o identificación de la situación: En ésta etapa se identifica una situación o una condición problemática que es necesario atender mediante acciones de política pública.

Diseño: Una vez que se ha logrado incluir la solicitud de las políticas públicas en la agenda gubernamental, la Administración Municipal y sus asesores presentan varias alternativas de acción que deben ser discutidas con la comunidad para concertar la mejor forma de atender la situación. Es importante considerar que en esta etapa es necesario establecer una serie de criterios que permitirán evaluar la ejecución de la política a través de indicadores que hagan evidentes los avances y los resultados. Igualmente, se selecciona una alternativa y se establece una estrategia de acción.

Gestión o ejecución: Esta etapa convoca al trabajo mancomunado con la comunidad para concertar e identificar las principales estrategias y alternativas para superar las dificultades con relación a la problemática evidenciada y objeto de política pública, gestión o ejecución:

En esta etapa, se pone en marcha el plan de acción, el cronograma y los compromisos acordados en la etapa de diseño; se implementan las decisiones tomadas y las alternativas diseñadas. En este momento, los proyectos se traducen en hechos prácticos.

Evaluación y seguimiento de las políticas: Durante todo el proceso y considerando los criterios establecidos durante la etapa de diseño, se realiza un monitoreo permanente de los avances y los desafíos que se vayan poniendo en evidencia durante la ejecución. Se hace especial énfasis en la evaluación de los resultados de la política tomando en cuenta las condiciones iniciales, es decir, la situación problemática que se intenta solucionar. La participación de la comunidad en esta fase es un factor clave de éxito para identificar el cumplimiento de los planes y metas acordadas desde el principio, es decir, la comunidad debe actuar como veedor de todo el proceso de construcción de las políticas públicas, a efecto de determinar su eficacia y establecer un diálogo con las autoridades correspondientes para mitigar y corregir la situación que esté poniendo en riesgo el desarrollo y los resultados esperados.

Con fundamento en lo anterior, se puede decir que las políticas públicas deben direccionar su ámbito de aplicación teniendo claridad en el objeto sobre el cual se desea

intervenir, es por ello que debe tener inmersa no sólo las estrategias a seguir sino todos aquellos lineamientos, mecanismos, proyección de resultados y formas de evaluación y mejoramiento, a efecto de poder abordar la problemática de una manera puntual y efectiva.

Por ello, Lahera (2004) expresa que “una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Pág. 8), es decir, se debe considerar hacer una proyección con relación a los principales desafíos que se puedan presentar en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas.

Las políticas públicas asumen como planteamiento u objetivo que las acciones gubernamentales se produzcan y ejecuten con base en criterios de eficiencia y eficacia, pretendiendo con ello apuntar hacia la resolución de situaciones problemáticas en el contexto territorial con fundamento en la identificación de las causas y consecuencias que han dado origen a dicha situación y, de igual manera se debe identificar los factores fundantes y los individuos o población involucrados y sobre los cuales va a recaer las acciones y mecanismos de la política pública formulada.

En síntesis, las políticas públicas implican entonces la identificación de una situación problemática y que requiere de intervención conjunta entre gobierno y comunidad, de tal forma que se coadyuve en su mitigación y, a su vez, es importante incluir dicha realidad al plan de gobierno o agenda política. Por ello es importante que instrumentos como la caracterización de la población sirvan de insumo para determinar las condiciones en las cuales se encuentra la población en el territorio, toda vez que ello permite establecer las pautas y planes de acción que permitan agenciar los mecanismos idóneos para su atención. Aunado a lo anterior, es importante resaltar que un ingrediente fundamental en materia de políticas públicas de víctimas en situación de desplazamiento forzado es verla y atenderla tanto en su fase de diseño como en la de implementación desde una perspectiva con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

d. Enfoque basado en derechos

“El enfoque de derechos busca cortar con anteriores prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades no. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos” (Derechos humanos)

La importancia del enfoque basado en derechos, el cual puede ser considerado como “el resultado de procesos políticos y sociales a nivel global y regional, que expresan la más viva lucha por el derecho” (Jiménez, 2007), es el reconocimiento de los derechos y de la titularidad de los mismos a los individuos y, por lo tanto generan obligaciones al estado para protegerlos, reconocerlos y reivindicarlos.

De igual manera Jiménez (2007) expone que un antecedente del surgimiento del enfoque de derechos lo constituye “el hecho de las transformaciones del Estado y del derecho acaecidas durante la última mitad del Siglo XX”. De igual manera expresó que “algunos consideran que el enfoque de los derechos humanos logró su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de Viena en el año 1993. Jiménez, conceptualiza el enfoque de derechos como:

Una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro. (2007)

Aunado a lo anterior, es necesario resaltar el aporte que trae el autor en mención, cuando planteó que “para una mejor comprensión de la perspectiva de derechos humanos es importante diferenciar entre los derechos humanos, entendidos como resultado-fin, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjctiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el Enfoque de los derechos humanos, entendido como proceso-

medio, como "forma de ver" y "manera de hacer" para lograr la concreción de esos derechos” (Ibíd. 2007)

El enfoque basado en derechos humanos plantea el reconocimiento a los mismos (derechos) pero desde los mecanismos que se deben poner en marcha para materializarlos y garantizarlos a la población que se verá beneficiada de la política pública.

La Organización “América Latina Genera”, formuló que el enfoque de derechos:

Busca cortar con anteriores prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades no. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos. (América Latina Genera, s.f.)

Este enfoque, según palabras de Pautassi subraya que, “los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales requieren medidas positivas de los Estados para que su vigencia sea efectiva” (2010), es decir, el Estado a través de sus entidades competentes y dentro de su agenda gubernamental debe garantizar la protección de los derechos de la población afectada en clave de materialización y reivindicación.

Esta nueva perspectiva invita a superar “la visión negativa de los mismos (las violaciones, las vulneraciones, las privaciones), para plantear una visión positiva de los derechos: su procura, su concreción, su realización efectiva” (Jiménez, 2007), esto es, el enfoque de derechos no reafirma que los derechos han sido vulnerados sino que se debe dirigir las acciones hacia la promoción, guarda y protección de los mismos.

No se debe pretender que la salida la reflejen acciones aisladas que tengan como objetivo calmar y aliviar de manera transitoria las vulneraciones que se hayan presentado sino que se debe accionar hacia “políticas estables que generen las condiciones

necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión” (Pautassi, 2010)

Considerar la utilización del enfoque de derechos en las políticas públicas llámese en materia de desplazados, en salud, en educación, entre otras, debe tener por objeto propender por acciones más inclusivas y materializadoras de garantías y derechos para las personas en estado de vulneración. Por esto, el enfoque basado en derechos debe dirigirse básicamente a:

Propiciar avances mejores y más sostenibles del desarrollo, analizando y combatiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder injustas que encierran a menudo en su núcleo los problemas de desarrollo. Aplicando un enfoque basado en derechos humanos, las actividades de desarrollo quedan asentadas en un sistema de derechos y en las obligaciones correspondientes del Estado establecidas en la legislación internacional. (Enfoque de la salud basado en los Derechos Humanos, s. f)

Jiménez plantea que una preocupación constante es la concreción efectiva y real de los derechos y la atención a los grupos vulnerables, pero asimismo indica que “dicha materialización se realiza mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil” (2007) y, como bien lo plantea el autor, el enfoque de los derechos puede ser “una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social” (2007)

Este enfoque debe estar dado para cambiar el asistencialismo por una solidaridad basada en los derechos humanos, es decir, no es accionar en aras de ser solo un Estado benefactor, sino que se deben dirigir las acciones a favor de las comunidades vulnerables para mejorar su condición y coadyuvarlos a transformar su proyecto de vida desde el entorno donde se encuentre, logrando con ello su estabilización en su vida individual, familiar y comunitaria.

En síntesis, el enfoque basado en derechos humanos “se concibe como una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de los derechos y elevar la dignidad humana” (Ibíd. 2007) además de propender por la inclusión y la abolición de prácticas discriminatorias, atendiendo a prácticas más inclusivas, reivindicatorias y que garanticen los derechos de los más vulnerables.

e. Principios del enfoque de derechos (NACIONES UNIDAS 2003)

En el año 2003, el Sistema de Naciones Unidas concertó una Declaración de Entendimiento Común sobre el Enfoque Basado en Derechos, por medio de la cual se establecieron una serie de características fundamentales para el compromiso de cooperación y desarrollo de los organismos de la ONU. Estas directrices en políticas y programas hacia el desarrollo debían tener como fundamento la realización y materialización de los derechos humanos, de igual manera debían fortalecer las capacidades de los titulares de las obligaciones a fin que cumplieran con sus deberes para con los vulnerados y éstos a su vez contar con los instrumentos para reclamar sus derechos.

Los principios que establecieron las Naciones Unidas en el año 2003 son los siguientes:

Articulación con los estándares de derechos humanos:

El enfoque de derechos define los objetivos del desarrollo en términos de realización de los derechos establecidos en los instrumentos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos, y estructura el trabajo de desarrollo en torno a los principios de inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todo el conjunto amplio de derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos. (Genera, s. f)

Igualdad, no discriminación y atención a grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

El principio de igualdad de resultados demanda prestar atención preferente a aquellas personas y grupos que sufren discriminación: mujeres, personas con necesidades especiales, población LGBT (Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y transgénero), jóvenes y ancianas/os, población rural, pueblos indígenas y afrodescendientes, etc. (Ibíd.)

Rendición de cuentas:

La operativización de este principio implica identificar las brechas de capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes, y las brechas de capacidades de los titulares de derechos, especialmente los más desfavorecidos y discriminados, para exigir sus derechos de manera eficaz. Aunque el Estado es el principal titular de obligaciones, cada vez en mayor medida se empiezan a considerar las responsabilidades de otros actores no estatales cuyas acciones tienen un impacto sobre los derechos de las personas: empresas y agencias de cooperación y desarrollo entre ellos. (Ibíd.)

Participación:

Todas las personas y grupos sociales tienen derecho a una participación activa, libre y significativa en el desarrollo. La participación es el correlato de la rendición de cuentas. El enfoque de derechos concibe la participación como un fin en sí mismo, y como un medio para exigir a los titulares de obligaciones el cumplimiento de sus responsabilidades. (Ibíd.)

Empoderamiento:

El enfoque de derechos concibe a las personas como sujetos de su propio desarrollo, más que como beneficiarias pasivas de las intervenciones de desarrollo. Desde este enfoque se busca dar a las personas, especialmente a las más desfavorecidas, el poder, capacidades y acceso a los recursos que les permitan exigir sus derechos y tener control sobre sus propias vidas. (Ibíd.)

Ahora bien, el enfoque de derechos frente a las políticas públicas se puede constituir en un medio indispensable para la formulación y construcción de éstas bajo unos parámetros de materialización de derechos. Es decir,

Se constituye en una herramienta metodológica y al mismo tiempo en el marco normativo internacional desde el cual los gobiernos diseñan e implementan políticas públicas orientadas al ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos humanos. Es decir las políticas públicas deben apuntar como fin la garantía de los derechos para el conjunto de la sociedad (Ibid).

Lo anterior significa que no debe quedarse en un simple ideal de los derechos y de lo que puede ser la protección de éstos, sino que es necesario apuntar hacia el establecimiento de las garantías necesarias para responder de manera plena a los ciudadanos afectados por las problemáticas evidenciadas con acciones de mayor efectividad.

Los objetivos del enfoque de derechos en políticas públicas, los cuales fueron planteados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas, conforme lo aportó la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital (2013), deben estar dirigidos a:

1. Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
2. Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el reconocimiento, respeto, cumplimiento, protección, reparación y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
3. Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos que contribuya a que las personas, grupos y colectivos sociales, y particularmente las y los servidores públicos, conozcan, defiendan y promuevan sus derechos humanos y libertades fundamentales, exijan el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia,

demanden la atención y reparación de su violación y favorezcan una mejor convivencia social.

Es importante traer a colación los conceptos que ha desarrollado la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital² (2013), la cual estableció que el enfoque de derechos debe entenderse bajo estos puntos, así:

1. Una manera de interpretar y analizar la realidad de los seres humanos a partir de su reconocimiento como titulares de derechos.
2. Una apuesta que fija la mirada en el desarrollo humano a partir del ejercicio de derechos.
3. Una forma de abordar las realidades sociales profundizando en las causas del incumplimiento de los derechos, el trato desigual y la discriminación.
4. Una postura política que parte de entender el desarrollo humano desde la realización de derechos y no simplemente desde la identificación y satisfacción de necesidades.
5. Una mirada que transforma la concepción de individuo como receptor pasivo a una que lo considera sujeto de derechos capaz de reconocer sus potencialidades y ser partícipe de sus propios desarrollos.
6. Una propuesta de planificación social enfocada en la creación de condiciones y orientación de acciones que mediante la igualdad de oportunidades y la erradicación de la discriminación de cualquier índole permitan que todos y todas puedan ejercer sus derechos a plenitud.

Lo anterior significa que para la aplicación del enfoque de derechos es importante integrar de manera preponderante el sentir y aporte de las comunidades a efecto de establecer una comunicación dialógica, bidireccional y constante que permita identificar sus necesidades más apremiantes, de tal forma que se convierta en una herramienta de formulación de estrategias con mayor efectividad y que mitigue el impacto de la problemática en la sociedad.

² Son instancias del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital que tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial.

f. De la violencia a la sociedad de los derechos: Propuesta de política integral de Derechos Humanos 2014-2034

En el año 2013, el Observatorio de Derechos Humanos publicó el texto “De la violencia a la sociedad de los derechos: propuesta integral de derechos humanos 2014-2034” el cual se constituye como la guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la Política Pública.

Este texto se convierte en una apuesta con proyección a 20 años donde se plantearon aspectos que resultan ser de alto significado para adoptar en las políticas públicas que se erijan durante ese período, toda vez que el contenido de esta propuesta pretende que sean ajustadas al enfoque basado en derechos, como bien se expresó en la parte introductoria del texto así:

En las condiciones de Derechos Humanos de Colombia y en el propósito de una Agenda de la Transición y la Construcción de Paz esta guía conceptual y metodológica aumenta su valor cuando ofrece un referente único para las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, que permite una transformación efectiva de esas relaciones hoy signadas por la desconfianza. (De la violencia a la sociedad de los derechos, 2013 p. 5)

El valor del texto también lo representa el hecho que puede “permitir a los hacedores de política pública abordar de manera consistente criterios homologables para cualquier política y de allí desprender indicadores que reconocen el fin último del Estado Social y Democrático de Derecho: el Goce Efectivo de Derechos” (Ibíd. p 5), lo cual representa una guía importante para las entidades territoriales cuando se proyecten formular, diseñar y construir políticas públicas para una población tan vulnerable como lo son las víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado que aún persiste en el país.

Los propósitos de esta guía son claros cuando se especificó que se pretende con ella lo siguiente:

1. Incorporar el Enfoque Basado en Derechos Humanos -EBDH- en la propuesta de Política pública integral.
2. Orientar a las instituciones del Estado para que en cumplimiento de su mandato legal, definan instrumentos operativos (acciones concretas) que apunten al cumplimiento del objetivo de la Política pública integral.
3. Proyectar al EBDH como un instrumento fundamental para el diseño de las Políticas públicas en Colombia (Ibíd. p. 9)

El desarrollo y formulación de una política pública no sólo se constituye como un accionar político sino que se convierte en una experiencia educativa y pedagógica donde van a intervenir de manera activa los actores institucionales y gubernamentales, asimismo participan las personas que representan a la población objeto de la política y algunos representantes de la sociedad civil.

Una política pública es una construcción colectiva que no surge de la nada y que no puede surgir de hechos aislados, así como se plantea en la guía metodológica cuando habla de la política pública de atención a víctimas de desplazamiento en Colombia:

Uno de los principales saldos pedagógicos del proceso precitado, que sin lugar a dudas marca un hito estructural en la construcción de Políticas públicas, se relaciona con el proceso político de debate público, formulación de propuestas y ampliación de la base de decisión que incluye con mayor intensidad y eficacia a un número creciente de agentes de Política pública, rompiendo el modelo clásico concentrado en el Estado como exclusivo generador de formulación de políticas públicas, a saber: la población en situación de desplazamiento, organizaciones de mujeres, indígenas, afrocolombianos, organismos internacionales, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento, y más recientemente la academia, muestran un camino novedoso y promisorio en los procesos de transformación política, institucional y social que de forma emergente despunta en el país. (Ibíd. p. 12)

La educación a la ciudadanía para la participación en la hechura de las políticas públicas en asocio con el Gobierno es necesaria en un país como Colombia, donde las problemáticas afectan de manera directa a la ciudadanía y éstos no deben desconocer el valor

de su participación en la construcción de un modelo de país más incluyente y participativo, donde se garantice que los ciudadanos también aportan como hacedores en el proceso de construcción de las políticas que le atañen para que no sean impuestas por el gobernante de turno, desconociendo la real necesidad y demanda de las personas, esto es, las políticas públicas formuladas a partir de la participación ciudadana atienden de manera directa a las necesidades más puntuales y apremiantes en la población objetivo.

Es por ello que esta guía no sólo constituye un componente significativo como directriz al momento de elaborar política públicas basada en derechos sino que también representa una invitación a la ciudadanía para que comprenda que debe participar de manera activa en la realización y puesta en marcha de todo este proceso proyectado a 20 años y, además, representa un llamado de atención al gobierno para que incentive la pedagogía participativa a las nuevas generaciones como actores que intervendrán en las decisiones importantes y de país, no sólo en el presente sino en el futuro, y máxime en el momento que está viviendo Colombia con el proceso de negociación en la Habana lo que apuntará a un proceso de construcción de paz ,donde la ciudadanía debe estar más participante, se deben formular más respuestas que preguntas, más acción que omisión, más educación en derechos y hechura de políticas públicas pensándonos como ciudadanos y como territorio en el postconflicto.

g. Enfoque diferencial

La Corte Constitucional a través de los autos de seguimiento 082 y 237 de 2008 y el 006 de 2009 introducen el enfoque diferencial que debe considerarse en las políticas públicas de atención a población en situación de desplazamiento a nivel nacional.

El enfoque diferencial, como lo planteó el Ministerio de Educación Nacional cuando se refería a la inclusión de las víctimas en materia de educación, reconoce las diferencias físicas, sociales y culturales de cada grupo poblacional y cada sujeto individual o colectivo de tal modo que sea posible evidenciar estos aspectos claves:

1. Reconocer su experiencia e historia particular, sus potencialidades y vulnerabilidades.
2. Definir la atención especializada que le debe brindar el Estado para superar la situación de desigualdad y marginalidad en la que se encuentra.
3. Garantizar la equidad.
4. Eliminar prácticas discriminatorias en su contra.
5. Garantizar el goce efectivo de derechos individuales y colectivos
6. Elaborar acciones afirmativas y/o políticas públicas especializadas.

El enfoque diferencial atiende de igual manera a aspectos como:

1. Ciclo vital, esto es, niños, niñas y adolescentes y adulto mayor.
2. Género
3. Discapacidad
4. Pertenencia étnica, esto es, indígenas, comunidades negras o afrocolombianas y ROM o gitanos.
5. Orientación sexual

Este enfoque cuenta con un doble significado tal como lo formuló Naciones Unidas, esto es, es un método de análisis y una guía para la acción.

En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población. (Naciones Unidas Derechos Humanos, 2014)

Este enfoque “reconoce la diferencia como punto de partida para implementar políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de la población en oposición a aquellas que pretenden homogeneizar en función de un modelo de desarrollo imperante”. (Alcaldía mayor de Bogotá, 2013).

Asimismo, como forma de análisis y de accionar desde lo político y social cumple unas funciones importantes, las cuales las formuló de manera práctica la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital (2013) así:

1. Identifica y reconoce las diferencias entre las personas, grupos, pueblos y demás colectividades.
2. Visibiliza situaciones particulares y colectivas de fragilidad, vulnerabilidad, discriminación o exclusión.
3. Devela y analiza las relaciones de poder y sus implicaciones en las condiciones de vida, las formas de ver el mundo y las relaciones entre grupos y personas.
4. Realiza acciones para la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica.
5. Actúa para la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Ahora bien, el Artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 en el párrafo primero plantea que los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial, así:

ARTÍCULO 174. DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. *Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de*

Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.

4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley.

Parágrafo 1°. Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

Parágrafo 2°. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Parágrafo 3°. Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente Ley. (Ley 1448 de 10 de junio de 2011)

Entonces, la aplicación del enfoque diferencial tiene grandes potencialidades cuando se convierte en una guía para la formulación y ejecución de políticas públicas, por las siguientes razones:

1. Acciona sobre los efectos que la violencia y la desigualdad tiene entre algunos grupos, dado que esto permite dar una solución integral que incorpore las necesidades particulares.
2. Reconoce las principales vulnerabilidades, discriminaciones que enfrentan tanto niños y niñas, mujeres, indígenas, afrodescendientes, personas privadas de libertad, población LGBTI, habitantes de la calle.
3. Proporciona las herramientas para la puesta en marcha de programas que permitan comprender las características, problemáticas, necesidades, intereses y particularidades que tengan las poblaciones y que redunden en un ajuste de las maneras de atención a esta población permitiendo con ello la integralidad de la respuesta estatal.

Principios en el enfoque diferencial (ACNUR)

Los principios que se pueden tener en cuenta para el desarrollo del enfoque diferencial según ACNUR (2005) son:

Igualdad:

Las personas en situaciones análogas deben ser tratadas de forma igual sin desconocer que aquellas en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta en forma proporcional a dicha diferencia. El principio de igualdad obliga a los Estados a tomar medidas afirmativas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada y a favor de los grupos más vulnerables.

Diversidad:

Respeto a la diferencia (aún en la diferencia) y garantía al conjunto de derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos por medio de acciones afirmativas que apoyen: i) su identidad e integridad cultural; ii) la oficialidad de sus lenguas en sus territorios; iii) el gobierno y administración de justicia en ejercicio del derecho propio- jurisdicción especial; iv) la libre determinación de la condición política y del desarrollo

económico, social y cultural (autonomía); v) la propiedad y uso colectivo sobre sus territorios; vi) la educación que consolide los procesos de construcción de identidad; vi) la valoración de la medicina tradicional.

Participación:

Garantiza el derecho a la consulta y a la concertación de los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas en la construcción de políticas públicas, por medio de una gestión coordinada entre el nivel nacional y local, El Estado, las autoridades étnicas, las organizaciones no gubernamentales y la Cooperación internacional.

Interculturalidad:

Entraña la correspondencia entre los Derechos Humanos y el derecho propio (colectivo e individual) de las minorías étnicas.

Integralidad:

Implica: i) complementariedad de derechos civiles y políticos-derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos de las minorías étnicas; ii) continuidad en las diferentes fases del ciclo del desplazamiento; iii) Respuestas conjuntas de los diferentes mecanismos de protección; iv) visibilización de necesidades y derechos diferenciales de grupos poblacionales particulares (mujeres, jóvenes, niños y adultos mayores)

Sostenibilidad: Generación de soluciones duraderas.

Adaptabilidad: Capacidad de la estrategia de transformarse adecuadamente a nuevos contextos.

5. METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Es relevante considerar en el desarrollo de la formulación de una política pública a nivel municipal, la metodología que, en el año 2007, elaboró el Departamento

Nacional de Planeación y que se encuentra plasmado en el texto “Guía para Alcaldes” como una forma de aportar en la construcción y formulación de manera ordenada de las políticas públicas. Aun cuando este texto se enfocó hacia la construcción de política pública de niñez, nada obsta para que los lineamientos y estructura allí propuesta puedan ser considerados en una política pública de víctimas de desplazamiento forzado.

Los pasos para efectuar el proceso conforme lo postulado en este guía, se resumen así:

- 1. Plantear un ideal:** Esto implica tener claramente identificadas las necesidades que se pretender abordar a través de la política pública y ello requiere tener identificada la población objeto.
- 2. Construir un imaginario colectivo:** Contar con la participación de los principales actores sociales e institucionales para la construcción de la política pública.
- 3. Promover una movilización social:** “El momento culminante del desarrollo de una política local se logra cuando los ciudadanos y las ciudadanas comienzan a participar masivamente en función del objetivo propuesto” (p. 12)
- 4. Gestionar:** La mejor manera de gestionar y concretar la política es establecer un plan. El plan es un mapa de ruta que define claramente el punto de llegada y el modo de acometer el camino.

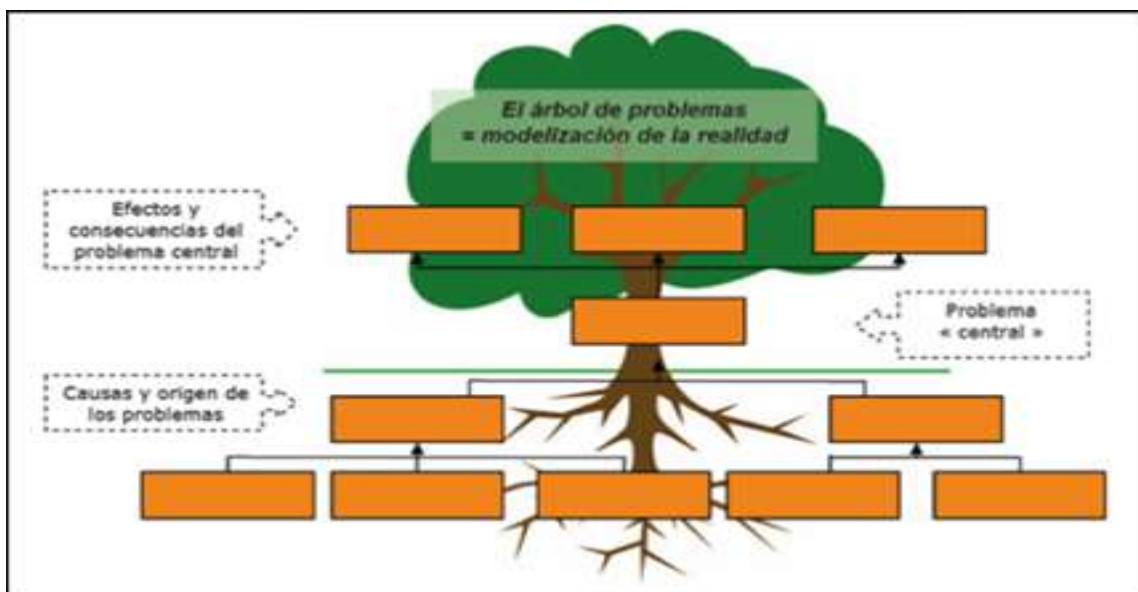
La guía para Alcaldes definió en detalle los resultados que se pueden lograr y el modo de medirlos, estableció las líneas de acción, definió los recursos que pueden ser aplicados, identificó los incentivos para orientar a los participantes, señaló las responsabilidades de ejecución y creó un mecanismo de seguimiento y evaluación. En esta política se formula que una política sin plan y sin el trabajo estratégico se puede convertir en un enorme fracaso para la población. De igual manera, un plan sin fundamento y sin estructura de política pública se convierte en instrumento con pocas probabilidades de éxito. El desarrollo y gestión de la política pública debe ser un proceso integral que siempre debe tener en cuenta componentes como: Planear, Ejecutar y Evaluar.

Lo anterior puede hilarse a lo planteado en la guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la política pública “de la violencia a la sociedad, de los derechos propuesta de política integral, a derechos humanos 2014-2034” cuando expuso el uso de la metodología de marco lógico que tiene los siguientes componentes:

(i) La identificación de problemas y (ii), análisis de los involucrados (análisis de actores). El análisis de problemas implica la identificación de la situación relevante que la política pública aspira a resolver a partir de sus causas, efectos y consecuencias. Dada la dificultad que existe para diferenciar estos elementos en virtud de su conexidad y de sus relaciones de causalidad, se sugiere traducir el ejercicio en un árbol de problemas y un árbol de objetivos. La segunda parte es el Plan Operativo o Plan de Acción que define las actividades a desarrollar en atención al problema central, sus causas y efectos (De la violencia a la sociedad de los derechos, 2013 p. 29)

De igual manera, se ilustró claramente a través de la figura de un árbol, mostrando con ello una manera didáctica y efectiva para la identificación de la problemática que quiera solucionarse a través de políticas públicas. Este se constituye en un ejemplo sencillo de cómo se puede abordar en los municipios la formulación y construcción de las políticas públicas.

Imagen 1 Árbol de problemas

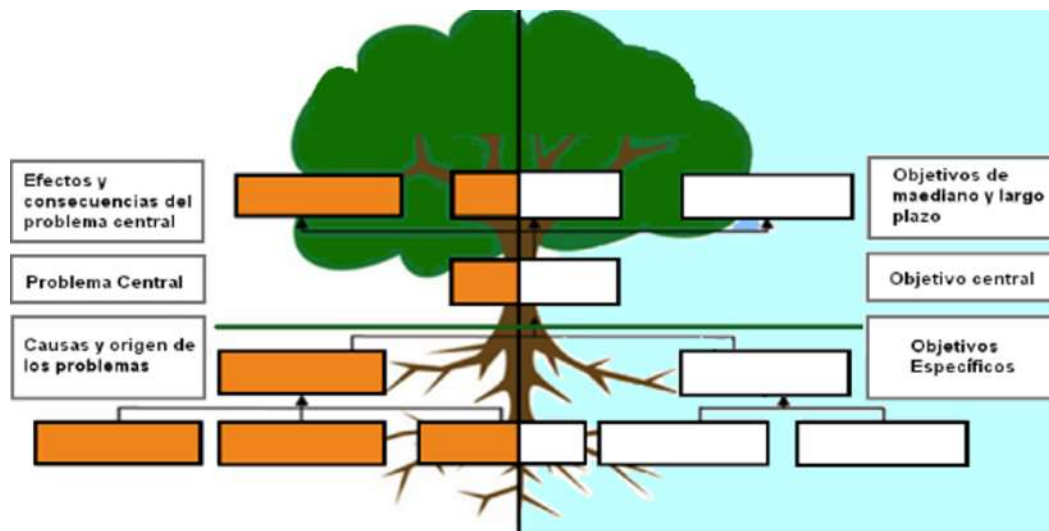


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Seguimiento Documentos CONPES. Metodología para la elaboración de documentos CONPES.

La metodología de marco lógico que “sirve de base para la elaboración de los documentos CONPES”, (Ibíd. p. 29) es un buen referente para que los hacedores de política pública a nivel municipal puedan acoger en el momento en que pretendan abordar de manera clara una metodología coherente, no sólo a su contexto sino que sea aplicable a la problemática que pretenda abordar a través de planes o de políticas públicas.

Cuando ya se tenga construido el árbol de problemas, los encargados de la formulación de la política pública deben “diseñar las líneas de política y estrategias con el ánimo de atender y resolver la problemática diagnosticada, en consecuencia, se elabora un árbol de objetivos que es el esquema en el cual se identifican los objetivos de la política para tratar el problema considerado, teniendo en cuenta la capacidad institucional y social para solucionarlo” (Ibíd. p. 29).

Imagen 2 Árbol de objetivos



Fuente: Ibíd.

En síntesis, optar por el uso de la metodología del marco lógico, tal como se propuso en la guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la política pública “de la violencia a la sociedad de los derechos”. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034”, la cual se constituye en una herramienta valiosa que sirve de fundamento o referente a las entidades territoriales para formular y construir sus políticas

públicas de manera organizada y con la participación no sólo de la población a atender en la política sino también con algunos representantes de la comunidad.

El componente educativo que debe permear las políticas públicas se condensa en el desarrollo de la formulación de las mismas y ello debe propender porque estén dadas las condiciones para que la comunidad entienda de manera clara como intervenir en estos procesos de manera sencilla y a través del uso de este tipo de metodología.

6. RESULTADOS APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS

6.1 Administración Municipal

En el municipio de Envigado no se cuenta con una política pública de víctimas de desplazamiento forzado, pero si se evidencian acciones dentro del Plan de Desarrollo que garantizan los derechos de la población y con ello se ha venido dando cumplimiento a lo planteado por la jurisprudencia, la Constitución Política y la Ley. (Secretaría de Bienestar Social)

De igual manera se han presentado avances significativos en el desarrollo de la actual Administración Municipal en materia de víctimas de desplazamiento entre las que cabe resaltar:

1. El primero es el retorno hacia San Carlos de un grupo de desplazados.
2. La garantía de derechos en educación y salud.
3. El inicio de las acciones en materia de vivienda como contratos, focalización y separación e terrenos para la construcción de vivienda para la población víctima.
4. Realización de dos jornadas de caracterización de la población víctima.
5. La gestión para las reparaciones administrativas.

En el municipio de Envigado se tuvo la herramienta del Plan Integral Único como se denominaba anteriormente y en la actualidad se cuenta con el PAT y el RUSICST, esto se ha integrado al plan de gobierno a través de los Comités de Justicia Transicional y a

través de la evaluación del Plan de Desarrollo, el cual comporta el cumplimiento de la ley 1448 de 2011.

Los Planes de Acción Territorial (PAT) conforme la Ley 1448 y el Decreto 4800 deben contemplar “las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, los cuales deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de cuatro años en concordancia con los periodos de los mandatarios locales, y deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial” (Ministerio del Interior, 2012)

De igual manera “Los PAT deben tener en cuenta para su formulación las herramientas de planeación, gestión y presupuestos territoriales dentro de las cuales se encuentran: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los Planes de Ordenamiento Territorial, los planes de agua, vivienda y los dirigidos a población en pobreza extrema, es decir, deben hacer parte de la apuesta de desarrollo social y local de las administraciones territoriales” (Ibíd.)

Por esta razón, los PAT se constituyen como “el principal instrumento para la implementación de programas, acciones y estrategias definidas en todos los niveles de gobierno. La adopción de los PAT para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado por parte de las gobernaciones y alcaldías permite: i) coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica; ii) comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales y, iii) definir los mecanismos de seguimiento que facilitarán la evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas” (Ibíd.)

Ahora bien, de acuerdo con el numeral 1, Artículo 260 del Decreto 4800 de 2011, el Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno–RUSICST “mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las Políticas Públicas y Planes de Acción de Prevención, Asistencia, atención y Reparación Integral” (RUSICST)

El RUSICST “permite fortalecer la capacidad institucional de su entidad territorial mediante la divulgación de la política pública, la identificación de las falencias institucionales y la propuesta e implementación de un plan de mejoramiento que le permita avanzar gradualmente hacia la garantía de derechos de la población víctima. Adicionalmente, es el insumo para el proceso de certificación de las entidades territoriales, la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación y la medición de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno” (Ibíd.)

En materia de trabajo con las víctimas se han presentado también dificultades a nivel municipal ya que se evidencian más desde la resistencia cultural frente a la población víctima, especialmente con las víctimas de desplazamiento forzado.

Es de resaltar a su vez, que no se han presentado, ni identificado obstáculos en la asignación presupuestal pero se reconoce que a nivel municipal, siempre habrá demanda dado que emergerán más necesidades que cubrir.

La relación que ha tenido la actual Administración Municipal en materia de respaldo para el desarrollo de planes, programas y proyectos en favor de las víctimas de desplazamiento forzado ha sido más evidente con el Gobierno Nacional a través del Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad de Víctimas pero se pueden hacer mayores niveles de inversión en favor de dicha población.

La Administración Municipal plantea que ha tenido una comunicación y relación fluida y armónica con la Asociación de Víctimas (AVEA) y que dicha relación no sólo se ha dado con la Secretaría de Bienestar Social sino también con las demás dependencias municipales. De igual manera señala que se deben mejorar algunos aspectos.

Igualmente considera la Administración Municipal que es clave los siguientes aspectos en materia de construcción de lineamientos de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado aplicable a Envigado, así:

1. Una caracterización que permita determinar la población real que vive en el municipio víctima del desplazamiento, dado, que dicha población migra con facilidad a otros municipios.
2. El otro contexto es que se debe hacer una política desde la perspectiva del postconflicto a sabiendas de la existencia del conflicto.
3. Ahondar en los contextos culturales de la población receptora y la población migrante en calidad de desplazamiento.
4. Que la formulación de la Política Pública se haga en un espacio dialógico, para lograr asimilar que unos y otros puedan comprender los roles de los demás actores.
5. Que se involucre para la formulación de la Política Pública a la sociedad civil, sindicatos, iglesias, instituciones de educación superior.

6.2 Asociación de víctimas de Envigado Antioquia (AVEA)

El representante legal de la Asociación de Víctimas de Envigado Antioquia (AVEA) manifestó al igual que la Administración Municipal que no existe política pública de víctimas en el municipio.

Resalta que dentro de los avances significativos que se han presentado en Envigado en materia de víctimas ha sido la creación de la MPV, un proyecto de retorno y reubicaciones hacia el Municipio de San Carlos. Además se está trabajando con un proyecto similar para el municipio de Sonsón. De igual manera rescata la existencia del PAT en Envigado. Se encuentra englobado en el Plan de desarrollo todo el presupuesto para la población vulnerable del municipio, por lo que debería estar disgregado el presupuesto para la población víctima del conflicto, como lo ordena la Ley, siendo esto último una de las dificultades que plantea la Asociación de Víctimas, afirmando que esta es una de las consideraciones importantes que se debe tener en materia de víctimas a nivel municipal.

De igual manera considera la Asociación de Víctimas que existe poco compromiso del municipio en la elaboración de proyectos para la población víctima y la no

disgregación de los recursos asignados a esta población, lo que dificulta en gran medida avances importantes y con mayor significación en el municipio de Envigado.

Una de las discrepancias que se identificó en el análisis de la información resultante de las entrevistas tanto de la Administración Municipal y de la Asociación de Víctimas fue que mientras el gobierno municipal plantea que si existe representación de las víctimas en el Consejo de Planeación Municipal, la Asociación afirma que no existe representatividad y no se les ha tenido en cuenta.

La relación de la Administración Municipal con la población víctima de desplazamiento forzado y con la Asociación de Víctimas por el conflicto armado colombiano de envigado Antioquia (AVEA), según la asociación en primera instancia está acorde como lo ordena la ley. La relación con la asociación, no ha sido suficiente, falta más compromiso por parte del municipio para que sus asociados puedan tener un apropiado espacio físico con el fin de cumplir con su misión y generar encuentros comunitarios para buscar alternativas con mejores opciones de vida.

Finalmente manifestaron que los criterios contextuales, conceptuales y metodológicos que deben tenerse en cuenta para la construcción de lineamientos que permitan la formulación de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Envigado se deben articular con la Ley 1448, el Decreto reglamentario 4800, la Resolución 0388 y demás normas concordantes, teniendo en cuenta para la construcción de esta política pública a la población víctima del conflicto armado. De igual manera, la construcción o formulación de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en los Municipios, es importante tener en cuenta que se debe crear medidas de control estrictos para que se cumpla lo dispuesto en la Ley existente.

7. CRITERIOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA- PROPUESTA

“Todo proyecto político que quiera ser efectivo y duradero, requiere convertirse también en un proyecto ético”. (Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015 Gramsci)

Este aparte de la investigación acopia los componentes para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Qué criterios contextuales, conceptuales y metodológicos deben tenerse en cuenta para la construcción de lineamientos que permitan la formulación de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado?

Es importante considerar que plasmar una propuesta de esta dimensión desde la maestría en Educación y Derechos Humanos impacta en gran medida el ejercicio profesional como individuos propositivos y que tienen una visión transformadora frente al quehacer municipal y se puede establecer una mirada crítica de las situaciones y problemáticas que se presentan en el entorno.

Esta apuesta académica puede servir de referente no sólo a las Autoridades Municipales sino a la Asociación de Víctimas de Envigado como componente conceptual cuando se establezca el proceso de formulación y construcción de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado.

De igual manera, los insumos que se recopilaron y analizaron durante el trabajo de investigación también nos permiten como profesionales y, desde nuestro quehacer laboral, efectuar las propuestas y seguimientos tendientes a apoyar la labor de construcción y formulación de una futura política pública municipal. Dicha actividad se puede programar a través de socializaciones con la comunidad, charlas y/o foros con la importancia de la temática y en asesorías a organizaciones de víctimas.

7.1 Desplazamiento forzado y políticas públicas con enfoque de derechos y enfoque diferencial en el Municipio de Envigado

El desplazamiento forzado constituye un problema de política pública, toda vez que es una de las principales manifestaciones de la crisis humanitaria que ha enfrentado el país a lo largo de las últimas décadas como consecuencia del conflicto armado interno que aún persiste.

Esta problemática hace que la sociedad colombiana, la comunidad internacional pero principalmente las víctimas de este flagelo demanden permanentemente del Estado y de sus Entidades territoriales la construcción de alternativas y mecanismos para proveerles vida digna y de igual manera exigen soluciones políticas que permitan disminuir las consecuencias que este fenómeno ha traído consigo a muchas familias desplazadas.

La actual Administración en Envigado en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Una oportunidad para todos” formula dentro de sus principios la importancia del enfoque de derechos para la inclusión, apuntando con ello a la ejecución de “acciones concretas que respondan a las necesidades de las comunidades”. (Envigado, 2012)

Igual, enfatiza en el programa “Sin indiferencia ante las víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado” que una de las acciones a desarrollar en el cuatrienio es la de revisar, ajustar y divulgar el Plan Integral Único (PIU) de atención a población desplazada, como herramienta materializadora de la política pública basada en un enfoque de realización de derechos”. (Ibíd. 2012)

Es así como, en el componente 1.3 de dicho Plan Municipal denominado “Bienestar social e inclusión para la población vulnerable” (Ibíd. 2012) busca en su objetivo contribuir a la garantía y restitución de la población vulnerable del Municipio, de igual manera el compromiso que adquiere la Administración Municipal en dicho documento con la población desplazada y víctima del conflicto, es el de “plantear acciones enmarcadas dentro de

la Política Nacional para la Atención, Asistencia y reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado en Colombia”.

Es importante anotar que una política pública para víctimas de desplazamiento forzado con enfoque de derechos tal como lo aporta (Güendel, 2002) se fundamenta en “la necesidad de propiciar la construcción de una nueva relación Estado-sociedad que sea capaz de trascender las jerarquías y se oriente hacia una visión más integral de la gestión pública entendiendo que son dos ámbitos con iguales propósitos aunque con distintas funciones. Que la institución estatal sea un medio para el desarrollo de la ciudadanía y no un fin en sí implica la revisión de los mecanismos tradicionales de elaboración de políticas públicas hacia nuevas vertientes en las cuales la participación ciudadana esté presente en todas las fases del proceso, es decir, donde se transforme el tradicional control jerárquico del Estado en mecanismos de coordinación democrática. Nos referimos entonces a unos sujetos activos y documentados en contraposición a los tradicionales «beneficiarios» (objetos pasivos) caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen” Esta precisión contrasta con lo expresado por la Asociación de Víctimas (AVEA) cuando plantean que es necesario darle un rol más protagónico a las víctimas y ello permita trabajar de manera mancomunada e hilada con la Administración Municipal, esto es, que no sean los beneficiarios sujetos pasivos como lo plantea Güendel, sino que la representatividad y participación aumente considerablemente no sólo desde el fortalecimiento como asociación sino también en el aporte que ellos pueden brindar al momento de formular y construir políticas públicas municipales.

Pautassi cita que uno de los desafíos en materia de políticas públicas a nivel territorial es: “Incorporar el enfoque de derechos al amplio espectro de políticas públicas es que reconoce explícitamente la relación directa entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, las obligaciones correlativas y las garantías, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de garantizar situaciones que tiendan a la equidad en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (2010)

La Administración Municipal actual a través del Plan de Desarrollo (2012-2015), adquirió el compromiso con la población en situación de desplazamiento en el municipio de “plantear acciones enmarcadas dentro de la Política Nacional para la atención,

asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia” (Municipio de Envigado, 2012). En dicho plan de gobierno se presenta explícitamente el programa sin indiferencia ante las víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado, el cual propende por el fortalecimiento de la institucionalidad y una acción de importancia es la “revisión, ajuste, adopción y divulgación del Plan Integral Único (PIU) como herramienta materializadora de la política pública basada en un enfoque de derechos, la cual estará a cargo de la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario y la Oficina de Planeación.

Es así como, se hace evidente la necesidad de impulsar las acciones tendientes a formular los criterios y lineamientos que sustenten la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado, lo cual se constituirá en la herramienta que materialice la protección de los derechos de las víctimas y además se propenderá, dado el enfoque de derechos, por el reconocimiento de los derechos de esta población y la forma cómo garantizarlos de manera integral en la municipalidad.

El actual plan de gobierno da muestra de la voluntad política de la administración municipal toda vez que se está orientando hacia el fortalecimiento de la institucionalidad en dicha materia, con la creación del Comité de Justicia transicional, formular el plan de acción de dicho comité, fortalecer la información sobre las rutas de atención y actualización del protocolo de atención. De igual manera se resalta la importancia de la participación de las víctimas a través de la creación y apoyo a las organizaciones de víctima, presentar programas de capacitación, apoyo a proyectos productivos, entre otros.

Ante la ausencia de una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Envigado se hace menester abordar el tema a través de la puesta en marcha de unos criterios orientadores que puedan servir de sustento conceptual, normativo, contextual y metodológico al momento de considerar la formulación de estos lineamientos y finalmente la política pública en Envigado.

7.3 Marco legal de la política pública

A nivel normativo, conforme se plantea en el primer Informe de seguimiento y monitoreo de los Órganos de Control a la Ley 1448 de 2011, publicado en el año 2012, se presentan 3 grandes períodos que sustentan la problemática del desplazamiento forzado en Colombia.

Primer momento: Lo constituyó “la legislación existente antes de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Básicamente lo referente a la Ley 387 de 1997 que buscaba adoptar medidas para prevenir el desplazamiento forzado y brindar protección y atención a las víctimas de dicho fenómeno”

El segundo momento: correspondió a la “Legislación que se crea con la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. En dicha Sentencia no sólo se constata las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encontraba la población víctima del desplazamiento forzado, sino que además se subraya la ausencia reiterada, por parte de las autoridades públicas, de acciones que permitieran brindar protección, atención y garantía de los derechos constitucionales de estos ciudadanos; a tal punto que la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional (ECI)”

El tercer momento se inicia con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios.

Una comprensión global del entorno normativo actual implica tener en cuenta además de “las audiencias públicas realizadas por la Corte Constitucional entre 2011 y 2012 y sus insumos, la Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, y el Decreto 4829 por medio del cual se reglamenta la restitución de tierras como componente fundamental de la Ley 1448 de 2011” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2012)

Conforme lo anterior, es de especial importancia no sólo el rol que juegan los fundamentos teóricos al momento de establecer propuestas de construcción de lineamientos de

políticas públicas para determinada población sino que también es crucial atender dicho sustento desde un marco legal que legitime dichos planteamientos.

El marco normativo que se propone dentro de los criterios para la formulación de políticas públicas de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado, se encuentra en los siguientes párrafos.

Ley 387 de 1997 la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”

Ley 1190 de 2008 Por medio del cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”

Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”

Decreto 2569 de 2002 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2007 de 2002 Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º,17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento.

Decreto 2131 de 2002 Por el cual se reglamenta el numeral 4 del Artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del Artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 250 de 2005 Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4800 de 2005 Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”.

Decreto 4829 de 2005 Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 0790 de 2012 Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia–SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada–CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

Decreto 1377 de 2014 Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el Artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones.

Ordenanza Departamental 06 de 2006 Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Antioquia.

Decreto Municipal 017 de 2011 Por medio del cual se compilan y modifican los Decretos 290 del 28 de diciembre de 2000 y el Decreto 681 de 25 octubre de 2005 y se adoptan otras disposiciones legales. Creación del Comité Municipal para la

Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Envigado.

Sentencia de la Corte Constitucional que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en lo relativo a la población en situación de desplazamiento forzado en el país. T- 025 de 2004 Por medio de la cual la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación del desplazamiento forzado.

Autos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 2004

176 de 2005 Órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.

177 de 2005 Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado.

178 de 2005 Seguimiento a las órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.

218 de 2006 Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno.

218 de 2006 Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y para dar cumplimiento al Auto 218 de 2006.

052 de 2008 Sentencia T-025 de 2004, y Autos de seguimiento—Información de las principales entidades territoriales, expulsoras y receptoras.

007 de 2009 Sentencia T-025 de 2004 y Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 y 052 de 2008 Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales.

008 de 2009 Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004.

011 de 2009 Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los sistemas de registro caracterización de la población desplazada.

314 de 2009 Convocatoria a sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento

383 de 2010 Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.

116 de 2012 Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Auto por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno.

Tabla 1 Población desplazada CONPES

2804	Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
2924	Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
3037	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
3115	Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.
3400	Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.
3616	Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

Fuente: Los autores

Tabla 2 Población víctima del conflicto armado interno CONPES

3712	Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.
3726	Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

Fuente: Ibíd.

El marco normativo también lo compone el Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015 “Una oportunidad para todos” aprobado por el Acuerdo Municipal 025 de Mayo 31 de 2012, en el cual se formula un proyecto incluyente, dinámico y con un alto enfoque social, basado en la problemática que afectada a la población envigadeña, toca el tema de víctimas de desplazamiento forzado en la línea estratégica 1 “Desarrollo humano integral” , componente 1.3 “Bienestar social e inclusión para población vulnerable” cuyo objetivo es el poder contribuir a la garantía y restitución de los derechos de la población vulnerable del Municipio, adquiriendo con ello el compromiso con la población víctima de desplazamiento forzado en tener unas acciones dirigidas en favor de ellos y enmarcadas dentro de la política nacional para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Es por ello en dicho componente se encuentra el programa 1.3.8 “ Sin indiferencia ante las víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado” con sus diferentes subprogramas, que se convierten en un claro esfuerzo y una clara evidencia en que, en el Municipio de Envigado se hace necesaria una política pública específica para esta población y por lo tanto que la administración municipal se articule a la política nacional con mayor ahínco y además dé los primeros pasos hacia el cumplimiento del sentir de la Sentencia T 025 de 2004 que contempla

la necesidad que los Entes territoriales formulen políticas públicas en favor de la población desplazada en sus correspondientes municipalidades.

Finalmente, dentro de éste listado normativo cabe agregar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuales fueron reconocidos en el año 2005 en el marco de la Cumbre Mundial en Nueva York como un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países. Igualmente, es de anotar que los Principios Rectores se basan “en el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de los refugiados. Tienen por objeto servir de Norma internacional para orientar a los gobiernos, organizaciones regionales y todos los otros actores pertinentes en la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos”. (Georgetown, 2007) y además:

Identifican los derechos y garantías relacionados con la protección de los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para su retorno, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, los Principios reflejan y son consecuentes con el derecho internacional. (Ibíd. 2007)

7.4 Marco contextual de la política pública

Envigado es “una muy singular comunidad social del Valle de Aburrá, que asentada al sur-oriente de este ámbito geográfico, ha mostrado desde sus lejanos inicios a comienzos del siglo XVII, una personalidad tan vigorosa, que se fundó solo y se bautizó solo. Los indígenas primitivos habitantes de estos parajes llegaron hace miles de años en oleadas sucesivas, producidas por fenómenos naturales, históricos o prehistóricos y la dinámica propia de dichas culturas primigenias, que empujadas por su espíritu conquistador, o bien, dictados por fuerzas de la naturaleza, como también retrocediendo de la invasión española que entraba por el norte y el sur de lo que hoy es Colombia.

El actual Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Una oportunidad para todos” se plantea como “la materialización de un proyecto incluyente, dinámico y profundamente social” (Municipio de Envigado, 2012). De igual manera éste “apunta a un modelo de desarrollo local, integral y sostenible a través de acciones concretas que responden a las necesidades de las comunidades. (Ibíd.)

En la línea estratégica 1, denominada desarrollo humano integral, en el componente 1.3 bienestar social e inclusión para la población vulnerable se expresa el compromiso de la Administración Municipal actual a “plantear acciones enmarcadas dentro de la Política Nacional para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia”. En dicho componente se presenta explícitamente el programa sin indiferencia ante las víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado, el cual propende por el fortalecimiento de la institucionalidad y una acción de importancia es la “revisión, ajuste, adopción y divulgación del Plan Integral Único (PIU) como herramienta materializadora de la política pública basada en un enfoque de derechos, la cual estará a cargo de la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario y la Oficina de Planeación.

En la actual Administración se ha venido dando desarrollo a lo planteado y formulado desde el Plan de Desarrollo Municipal y, aun cuando no existe una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en la municipalidad se ha venido trabajando de manera fuerte y comprometida con la población víctima de desplazamiento.

Entre los avances más significativos que se evidencian en el trabajo con la población víctima de desplazamiento en el Municipio son:

1. El retorno hacia San Carlos de un grupo de desplazados.
2. La garantía de derechos en educación y salud.
3. El inicio de las acciones en materia de vivienda como contratos, focalización y separación e terrenos para la construcción de vivienda para la población víctima.
4. Realización de dos jornadas de caracterización de la población víctima.
5. La gestión para las reparaciones administrativas.

Cifras: Aproximación a la situación actual. Registro de víctimas de desplazamiento forzado entre los años 2004 y 2014

De acuerdo a la información contenida en las estadísticas oficiales de la Unidad de Víctimas, y según el soporte de datos de la Red Nacional de Información (RNI) entre los años 2004 a octubre 01 de 2014, esto es, a los 10 años de la declaratoria de la Corte Constitucional del estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas de desplazamiento forzado, para el municipio de Envigado se reflejan las siguientes cifras en materia de expulsión y recepción personas expulsadas 184, personas recibidas 1.891

Lo anterior equivale a 60 hogares expulsados y 592 familias recibidas en el Municipio de Envigado en los años que van desde el 2004 a octubre 01 de 2014.

Ahora bien, con relación al número de personas de acuerdo al género y con relación al lugar y año donde ocurrieron los hechos, esto es, Envigado, se identifica en las cifras oficiales que los registros más altos se presentaron entre los años 2012 y 2013, tanto para hombres como para mujeres. De igual manera, es realmente relevante que las mujeres siguen siendo las que más padecen de este flagelo no sólo en Colombia sino también en el Municipio de Envigado.

Tabla 3 Unidad de Víctimas. 2004-2014

AÑO	MUJERES	HOMBRES
2004	6	2
2005	3	3
2006	6	1
2007	4	9
2008	9	10
2009	5	5
2010	8	13
2011	10	8
2012	23	17
2013	23	17
2014*	0	1
TOTAL	88	86

Fuente: Unidad de Víctimas- Registro entre el 2004 con Corte a Octubre 01 de 2014

7.5 Aspectos a considerar en la política pública

Problema de política pública:

Lo representa la declaratoria del estado de cosas inconstitucional efectuado por la Corte Constitucional hace una década (2004). Partiendo de la identificación del problema de política pública se pueden establecer los cimientos sobre los cuales se va a abordar el tema en el Municipio, identificando el número de actores, las propuestas y planes que ha adoptado el municipio y la forma cómo la estructurará para llevarla a cabo con la comunidad objetivo.

Eje problemático evidenciado:

Ausencia de política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el municipio lo que conlleva a que se presenten: debilidades en la atención, en ocasiones se presentan fallas en la contratación para hacer efectivas las medidas de atención a víctimas de desplazamiento forzado en Envigado, demora en la inclusión a nivel nacional, respuesta institucional en ocasiones insuficiente por demoras desde el orden nacional.

Líneas de acción:

A esta problemática la Administración Municipal le ha hecho frente y, a la fecha, ya cuentan con el PAT y del RUSICST, lo que demuestra un claro compromiso desde el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Con ello se evidencia que a nivel municipal se ha propendido por articular las acciones con la política pública nacional y departamental para la población en situación de desplazamiento forzado, sustentando estas líneas de acción en cada uno de los programas y planes que se plantean desde el Plan de Desarrollo Municipal.

Principios orientadores de la política de víctimas de desplazamiento forzado en Envigado:

Se propone la adopción de los principios que establecen la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011. Por ello, una política pública para el tratamiento de esta problemática debe atender entonces a principios como:

1. Dignidad humana
2. Igualdad real y efectiva
3. Respeto y cumplimiento de los derechos humanos
4. Corresponsabilidad
5. Integralidad
6. Autonomía
7. Atención diferenciada
8. Participación conjunta

Derechos a garantizar en una política pública de víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Envigado:

1. Derecho al no desplazamiento
2. Derecho a la prevención y protección
3. Derecho al reconocimiento
4. Derecho al restablecimiento
5. Derecho a la atención humanitaria de emergencia
6. Derecho a la participación
7. Derecho a la reparación integral

Enfoque propuesto para la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en Envigado:

Con fundamento en lo compilado en el marco conceptual se propone que la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en Envigado, la aplicación de un enfoque de derechos y un enfoque diferencial.

CRITERIOS ORIENTADORES

De acuerdo al análisis y a los resultados que arrojó el trabajo de campo, se pueden plantear como criterios orientadores para la política pública los siguientes:

Política pública desde la perspectiva del postconflicto:

En un momento como el que vive actualmente Colombia donde se están desarrollando unos acercamientos con los grupos insurgentes como una forma de construir y reconfigurar un nuevo país desde un discurso de la paz y del fin del conflicto, es importante que las políticas públicas que se formulen y construyan caminen de la mano con la materialización y garantía de los derechos de las víctimas desde el postconflicto.

Reconocimiento de la diversidad y características culturales propias de las víctimas en Envigado.

La población de víctimas de desplazamiento forzado en Envigado no puede ser vista de manera homogénea, por cuanto provienen de contextos culturales distintos. Es así como resulta fundamental reconocer las características regionales y municipales de las víctimas porque a partir de allí se pueden realizar los trabajos de acuerdo a sus necesidades más apremiantes llegando a puntos de confluencia en las que a todas se toque.

Participación activa de las víctimas como población receptora de la política pública.

Las víctimas necesitan abrirse espacio y representación en los temas que a nivel municipal se propongan y que de una u otra manera los beneficien o afecten. Por ello es necesario que el papel de la institucionalidad sea fuerte desde un punto de vista educativo y de formación a través de procesos de pedagogía constitucional y legal con miras a que ésta población esté preparada para sustentar sus necesidades frente a la administración municipal y que su participación sea visible y clave al momento de efectuar formulaciones como una política pública.

Fortalecimiento en los procesos de reconstrucción y reconfiguración de su historia y proyecto de vida en el Municipio.

La población de víctimas que se asienta en Envigado debe dar inicio a una nueva reconfiguración de su historia de vida y proyecto desde lo municipal, pero sin olvidar que su historia se encuentra plenamente ligada a su contexto de origen. Por ello es necesario no sólo el fortalecer su historia de vida en el tiempo en que permanezca en su municipio sino que ello aporte a su vida y su entorno al momento del retorno, por cuanto es una manera de aportar a la paz con miras al postconflicto.

Equidad de género

Las mujeres son, sin lugar a dudas, la población que siempre ha sido más golpeada por el conflicto armado, es por ello que en Envigado no se debe perder de vista la importancia de las mujeres en el proceso de construcción de una política pública con miras a defender y materializar los derechos que como víctimas y como mujeres deben tener desde la Administración Municipal.

Otros criterios conceptuales a considerar en la política pública

Conforme lo expuesto por la Ley 1448 de 2011 y la ley 387 de 1997, no se pueden perder de vista los siguientes criterios:

1. Prevención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado en Envigado
2. Rehabilitación
3. Satisfacción y reparaciones colectivas
4. Restablecimiento
5. Fortalecimiento institucional y de organizaciones de víctimas

Gestión de información y comunicaciones

Lineamientos de política pública con fundamento en los criterios orientadores y contextuales.

1. **Sensibilización desde la cultura de la paz en un eventual postconflicto:** Proceso de formación ciudadana y de los funcionarios de la Administración Municipal en aras de la materialización de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. De igual manera orientar las acciones en el mejoramiento de los sistemas de información a víctimas.
2. **Reconocimiento de la diversidad y características culturales propias de las víctimas en Envigado:** Planificación estratégica a nivel municipal en consonancia con las políticas departamental y nacional, en materia de enfoque diferencial, a efecto de tener en consideración en la atención y ejecución de la política pública, el perfil demográfico, sociocultural, y las necesidades presentes y futuras de la población de víctimas de desplazamiento forzado.
3. **Participación activa de las víctimas como población receptora de la política pública:** Impulsar procesos de concertación y relación dialógica entre Administración Municipal y las víctimas, basados en el respeto, la dignidad humana, satisfacción de necesidades, materialización de derechos.
4. **Fortalecimiento en los procesos de reconstrucción y reconfiguración de su historia y proyecto de vida en el Municipio:** Formulación de estrategias tendientes a mejorar las condiciones de vida de las víctimas en el Municipio de Envigado, desarrollar estrategias para garantizar vivienda en condiciones dignas, construcción de su proyecto de vida a nivel individual, familiar y comunitario y aportar en gran medida a sensibilizar a la población de víctimas el proceso de retorno a su lugar de origen garantizando condiciones adecuadas en pro de la protección de sus derechos.
5. **Equidad de género:** Efectuar acompañamientos en especial a las mujeres cabeza de familia víctimas de desplazamiento forzado como población doblemente vulnerable y vulnerada.

- 6. Planificación estratégica de recursos humanos, presupuestales y contractuales:**
Estrategias para atender, ampliar y efectivizar la atención a las víctimas de desplazamiento en el Municipio en aras de dar mayor celeridad en los procesos de atención. Además formular herramientas de autodiagnóstico y evaluación en pro del mejoramiento administrativo en materia de atención.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede decir que, una política pública en materia de desplazados permite intervenir e identificar las causas estructurales de la situación como se esté desarrollando en el contexto territorial. Asimismo, resulta indispensable que dicho ejercicio cuente no sólo con los actores institucionales sino que se presente la intervención de manera activa de las víctimas y algunas figuras representativas de la comunidad como un componente dialógico y coordinado.

Las políticas públicas logran convertirse en un instrumento para la demanda social encaminado a dar cumplimiento a los derechos de la población objetivo y, además, es una herramienta efectivamente útil para planear la acción institucional bajo dichas directrices, cuando existe una interpretación construida y cimentada sobre las causas y dinámicas del problema que requiere ser resuelto; de lo contrario, sólo se limitará a ser una ruta para la administración de la crisis de manera momentánea.

Las políticas públicas deben ser verdaderas soluciones para manejar asuntos públicos en la municipalidad. Por ello deben ser el resultado de una práctica social y colectiva y no derivadas de un evento singular aislado desarrollados al interior de la Administración Municipal.

La formulación de una política pública no sólo se constituye en un accionar político de una administración de turno, sino que se convierte en una experiencia educativa y pedagógica donde es necesaria la intervención de manera activa los actores institucionales y gubernamentales, de igual manera participan las personas que representan a la población objeto de la política y algunos representantes de la sociedad civil y académica.

El componente de la educación en este tipo de ejercicio donde los ciudadanos y la población objetivo se piensan como sociedad, proyectando y exponiendo algunas estrategias para dar solución de sus problemáticas más apremiantes, deben constituirse no sólo como representaciones para el accionar de las entidades gubernamentales y territoriales sino que

también deben dar inicio a procesos de pedagogía y participación de la comunidad y de la ciudadanía en general para que la participación sea masiva y esa construcción de políticas públicas salga del querer no sólo de la institucionalidad sino también de la comunidad afectada y de la sociedad en general.

La educación en derechos humanos no sólo debe ser una tarea de las instituciones de educación sino que debe convertirse en una herramienta de las entidades del Estado para llegar a la ciudadanía e invitarlo a participar de procesos como la hechura de las políticas públicas, dado que son cuestiones que les interesa y más aún con comunidades como las víctimas de desplazamiento forzado que es necesario tenerlas en cuenta e invitarlas a participar de esos procesos que a ellos les toca de manera cercana pero que en ocasiones se aíslan por el desconocimiento y por la falta de educación para intervenir y participar de manera activa y constante en los procesos.

Los procesos que a nivel municipal se planteen en favor de las víctimas del conflicto no sólo deben ser consecuentes con el momento histórico que se vive a nivel nacional sino que debe fortalecerse desde los procesos de formación a su población y a las mismas víctimas, ya que ello siembra las bases que a futuro pueden servir en una etapa de postconflicto en el país.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luís Fernando. (1996) Política pública.

CUERVO RESTREPO, Jorge Iván. (2007) Bogotá. Las políticas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental

GÓMEZ VALDERRAMA. Cesar Augusto. El caso de la política pública para la población desplazada por la violencia. Corte Constitucional Colombiana

GÜENDEL GONZÁLEZ, Ludwig. (2002) Políticas públicas y derechos humanos.

GUÍA DE ALCALDES Técnica para la formulación del Plan Integral Único- PIU. Unidad técnica conjunta convenio ACNUR-Acción Social. LAITON Linares Lady.

JOLLY, JEAN Francois. CUERVO Jorge Iván. (2007) Ensayos sobre políticas públicas. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

MAJONE, Giandomenico. (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. México.

PLAN INTEGRAL ÚNICO-PIU-DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN 2010-2017. “Para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia”. Marco conceptual y normativo de las líneas estratégicas del PIU. 2011 Municipio de Medellín.

RAMOS, José María; SOSA, José; & ACOSTA, Félix. (2011) La evaluación de políticas públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. México

ROTH DEUBEL, André-Noel. (2007) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones aurora, Bogotá.

_____ André-Noél. (2007) Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. Ensayos sobre políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. André- Noel. Ponencia: (2008) “El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿Una discusión irrelevante para América Latina? Departamento de Ciencia Política. Universidad Nacional. Bogotá.

PERSONERÍA MUNICIPAL DE ENVIGADO. Aproximación a la situación de los derechos humanos en el Municipio de Envigado 2013. Primer informe de derechos humanos. Envigado 2014

CIBERGRAFÍA

AÚN FALTA MUCHO PARA PROTEGER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Noticiero de la FM. Recuperado 2014 Disponible en:
<http://www.lafm.com.co/noticias/corte-constitucional-aun-falta-165083#ixzz3LhFg3Toe>

AMÉRICA LATINA GENERA. Gestión del conocimiento para la igualdad de género. Derechos humanos. Recuperado 2014 Disponible en:
http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/tematicas/tema_derechos_humanos.pdf

BRIGARD POSSE Bernardo. (Junio 28 de 2010) Recuperado 2014. Disponible en:
http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Territoriales/MODULO_IV_PIU.pdf

COMISIÓN INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL (2013). Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial. Alcaldía Mayor de Bogotá Recuperado 2014 Disponible en:
[file:///C:/Users/virtualPC/Downloads/lineamientos_distritales_para_la_aplicacion_de_enfoques_diferenciales_19-12-2013\[1\].pdf](file:///C:/Users/virtualPC/Downloads/lineamientos_distritales_para_la_aplicacion_de_enfoques_diferenciales_19-12-2013[1].pdf)

COLOMBIA CRISIS HUMANITARIA. UHCR ACNUR. Testimonios de personas desplazadas. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/index.php?id=164>

_____. Testimonio de personas desplazadas. Recuperado 2014 Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/index.php?id=164>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 387 (1997) “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

_____ Ley 1190 de 2008 “Por medio del cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”. Recuperado 2014 Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%201190%20DE%202008%20a%20C3%B1o%20de%20la%20PD.pdf>

_____ Ley de (2011) Artículo 174 De la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

CORTE CONSTITUCIONAL de Colombia. Sentencia T-025 de 2004 “Agencia oficiosa en tutela-asociaciones de desplazados/agencia oficiosa en tutela-condiciones para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción”. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

_____ Acuerdo 025 mayo 30 de 2008. Evaluación de gestión del plan de desarrollo. (2011) Avancemos con toda seguridad. Contraloría. Recuperado 2014 Disponible en:

http://www.contraloriaenvigado.gov.co/informes/Evaluacion_plan_dlo2011.pdf

_____, Auto 052 (febrero 21 de 2008) Solicitud información de entidades territoriales sobre derechos de la población desplazada según lo ordenado en sentencia T-025/04 M.P. Dr.: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A052-08.htm>

_____. Auto 007 (Enero 26 de 2009). Coordinación de la política pública de atención con entidades territoriales M.P. Dr.: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A007-09.htm>

_____ Auto 005 (Enero 26 de 2009). Protección de derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04 M.P. Dr.: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A007-09.htm>

_____ 006 (Enero 26 de 2009) Personas Auto desplazadas con discapacidad-Protección en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado. Sentencia T-025/04 M.P. Dr.: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A007-09.htm>

_____ Auto 098 (Mayo 21 de 2013) Sentencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado-Seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada.

Sentencia T-025/04 y autos A200/07 y A092/08 M.P Dr.: Luís Ernesto Vargas Silva.
Recuperado 2014. Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>

_____ Auto 092 (Abril 14 de 2008). Adopción de medidas para la
protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado.
M.P. Dr.: Manuel José Cepeda Espinos. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

COMITÉ LOCAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA
DE ENVIGADO. Recuperado 2014 Disponible en:

[http://www.envigado.gov.co/Secretarias/SecretariadeBienestarSocialyDesarrolloComunitario/
documentos/2011/CARACTERIZACION%20DESPLAZAMIENTO%20FORZADO%20EN
VIGADO.pdf](http://www.envigado.gov.co/Secretarias/SecretariadeBienestarSocialyDesarrolloComunitario/documentos/2011/CARACTERIZACION%20DESPLAZAMIENTO%20FORZADO%20EN%20ENVIGADO.pdf)

DESPUÉS DE 10 AÑOS, hace falta mucho para superar desplazamiento: Corte.
Vanguardia. Com. Recuperado 2014 Disponible en:

[http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/271250-despues-de-10-anos-
hace-falta-mucho-para-superar-desplazamiento-corte](http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/271250-despues-de-10-anos-hace-falta-mucho-para-superar-desplazamiento-corte)

DE LA VIOLENCIA A LA SOCIEDAD DE LOS DERECHOS. (2013) Propuesta de
Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034. Guía conceptual y metodológica para el
diseño y la formulación de la política pública. Recuperado el día 25 de septiembre de 2014.
Disponible en:

[http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131213-
GuiaMetodologica.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131213-GuiaMetodologica.pdf)

DERECHOS HUMANOS. Recuperado 2014 Disponible en:

http://www.americlatinagenera.org/es/documentos/tematicas/tema_derechos_humanos.pdf

GUÍA DE ALCALDES. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://es.slideshare.net/albapiedad/politica-publica-de-infancia-y-adolescencia>

GÓMEZ JARAMILLO Diana Patricia. (2012) Seguimiento a la gestión del plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Envigado, una oportunidad para todos. Acuerdo 024 de mayo 31 de 2012. Recuperado 2014 Disponible en:

<http://www.contraloriaenvigado.gov.co/Informes/PlanDllo.pdf>

GOMEZ RODRÍGUEZ, Jessika. A 10 años de la sentencia sobre desplazados. Corporación viva la ciudadanía. Semanario virtual caja de herramientas. Edición 00398, Semana del 9 al 15 de mayo de 2014. Recuperado el día 25 de mayo de 2014. Disponible En:

<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0398/articulo04.html>

INFORME DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA 1985 a 2012. (Junio de 2013) Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Recuperado el 25 de abril de 2014. Disponible en:

<http://www.cjyiracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>

IBÁÑEZ, Ana María / VELASQUEZ, Andrea. (2008) La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales? Brookings U. Universitat Bern. Recuperado el 23 de abril de 2014. Disponible en:

http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/12/03%20colombia%20ibanez/1203_colombia_ibanez_spa.pdf

JIMÉNEZ, BENÍTEZ William Guillermo. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Profesor Asociado de la Escuela Superior de Administración Pública.

http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/enfoque_DDHH.htm

LÓPEZ JARAMILLO, Olga Lucía. Un nuevo enfoque para abordar el desplazamiento forzado en Colombia. Revista trabajo social. 2005. Recuperado 2014. Disponible en:

<file:///C:/Users/sony/Downloads/DialnetUnNuevoEnfoqueParaAbordarElDesplazamientoForzadoEn-4391724.pdf>

MINISTERIO del INTERIOR. Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, Municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. (2012). Recuperado 2014 Disponible en:

<https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=js6CJHDR-8g%3D&tabid=1528>

NACIONES UNIDAS. Derechos Humanos. Oficina del alto comisionado. Una excelente pregunta sobre un tema que en Colombia requiere de respuestas inmediatas. http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:iques-el-enfoque-diferencial&catid=76:recursos

NARANJO GIRALDO, Gloria. (2001) El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacionales. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova, N° 94 Universidad de Barcelona. Recuperado 2014. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm>

PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS. (1998) 30-09-1998 Revista Internacional de la Cruz Roja. Recuperado 2014 Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

PAUTASSI, Laura. (2010) Taller de expertos. Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales una breve revisión. Naciones Unidas CEPAL. Investigadora del Consejo Nacional de investigaciones científicas y técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. (UBA), Directora Proyecto Ubacyt D-413. Recuperado 2014 Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2012–2015. Anteproyecto. Recuperado 2014 Disponible en:
joseacevedoygomez.edu.co/documentos/plan_desarrollo.docx

¿QUÉ ES EL DESPLAZAMIENTO FORZADO? Periódico El País. Recuperado el día 10 de mayo de 2014, disponible en:
<http://lacomunidad.elpais.com/mariacano/2008/9/9/-que-es-desplazamiento-forzado-desde-observatorio-pdf>

RUIZ RUIZ, Nubia Yaneth. (2007) El desplazamiento forzado en el interior de Colombia: Caracterización sociodemográfica y pautas de distribución territorial 2000-2004. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperada 2014. Disponible en:
<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/4975/nyrr1de1.pdf;jsessionid=3ACC9B65238155E0FE97090A09BC5C12.tdx2?sequence=1>

RUSICST. Reporte unificado del sistema de información, coordinación y seguimiento de la política pública de víctimas del conflicto armado interno. Ministerio del interior. Recuperado 2014 Disponible en:
<http://rusicst.mininterior.gov.co/rusicst/Login.aspx>

UPRIMMY YEPES, Rodrigo. SANCHEZ, Nelson Camilo. (2010) Propuestas para una restitución de tierras transformadora. Tareas pendientes. Propuestas para la formulación de políticas de reparación en Colombia. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Recuperado el día mayo 25 de 2014 Disponible en:
<http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Foros%20Justicia%20Transicional/TAREAS>

VALENCIA AGUDELO Germán Darío. & ÁLVAREZ Yohan Alexis. La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Recuperado 2014 Disponible en:
<file:///C:/Users/virtual-PC/OneDrive/Documentos/n33a5.pdf>

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: "¡Hablen por nosotros!"
www.icrc.org/spa/resources/documents/feature/colombia-feature-230609.htm