COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

ESTADO DE AVANCE DE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA POBLACION DESPLAZADA

Miembros de la Comisión de Seguimiento

Eduardo Cifuentes Muñoz
Monseñor Héctor Fabio Henao
Luis Jorge Garay Salamanca
Rodrigo Uprimny Yepes
Patricia Lara Salive
Jorge Rojas Rodríguez
Marco Romero Silva
Pedro Santana Rodríguez
Fanny Uribe Idárraga
Olga Amparo Sánchez
José Fernando Isaza
Luis Evelis Andrade
Rosalba Castillo
Orlando Fals Borda (q.e.d.p.)

Con el acompañamiento internacional:
Rigoberta Menchú
Roberto Meier

Bogotá, Junio de 2010

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

ESTADO DE AVANCE DE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA POBLACION DESPLAZADA

Director
Luis Jorge Garay Salamanca

Coordinador académico y administrativo
Fernando Barberi Gómez

Investigación
Julio Soler Barón

Bogotá, Junio de 2010

Introducción. 3

I. Avances en materia del derecho a la participación efectiva. 5
A. *El Protocolo y el Aplicativo del Protocolo de Participación de las OPD.* 5
B. *Consulta del Protocolo y del Aplicativo.* 6
C. *Consulta de Ajustes a la Política Pública de Prevención y Atención Integral al Desplazamiento Forzado.* 6
D. *La Participación de las OPD en las regiones.* 7
E. *Apoyo Material básico a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD.* 7

II. Observaciones al Protocolo de Participación efectiva y a su Aplicativo. 8
A. *Disonancia entre los fines que se les asignan al Protocolo y al Aplicativo y algunos medios y mecanismos diseñados para concretarlos.* 8
B. *Observaciones a las formas como se busca relacionar el enfoque diferencial y la participación efectiva.* 9
C. *Falta de adecuación de los escenarios de participación en relación con los nuevos componentes de la política pública.* 11
D. *Problemas en la definición de la unidad de intervención del Protocolo.* 11
E. *Problemas en relación con el propósito de las Mesas de Fortalecimiento de OPD.* 12
F. *Afectación de la autonomía de las OPD.* 13
G. *Problemas en la articulación vertical de esfuerzos.* 14
H. *Problemas derivados de la equívoca relación entre el Protocolo y el Aplicativo.* 15

III. Observaciones a la instrumentalización de la política pública sobre participación efectiva. 16
A. *Metas y Cronograma.* 16
B. *Recursos.* 17
C. *Monitoreo y evaluación.* 17

IV. Observaciones a la implementación de la política pública orientada a garantizar la participación efectiva de Población Desplazada. 19
A. *Ausencia de diagnóstico.* 19
B. *Observaciones sobre garantías y condiciones.* 19

V. Observaciones sobre consulta a PD. 21
A. *Observaciones al Proceso de discusión del Protocolo.* 21
B. *Observaciones sobre consulta de los lineamientos de ajuste a la Política Pública de Prevención y Atención Integral al Desplazamiento Forzado.* 21
C. *Proceso de participación de las OPD en lo regional.* 21

VI. Observaciones a los logros alcanzados en la materialización del derecho a la participación efectiva. 23

VII. Observaciones a la implementación de la orden de la Corte sobre esquema de representación de la población desplazada. 24

VIII. Conclusiones. 27

Introducción

La participación efectiva es simultáneamente uno de los derechos constitucionales básicos de la población desplazada (PD), que cuenta con Indicadores de Goce efectivo (IGE)[1], y uno de los aspectos transversales de la política pública de atención integral a la población desplazada. En esta última condición éste derecho debe estar presente en la definición, ejecución y monitoreo de la política pública[2] y debe hacer parte del informe que, según el Auto 008, le corresponde presentar al gobierno, el 1 de julio de 2010, en el cual se debe "*demostrar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional*"[3].

Esa demostración incluye dos niveles: Uno relacionado con, la pertinencia y eficacia de las políticas públicas y otro en términos del Goce efectivo del derecho. En el primer aspecto la Corte ordena demostrar que "*… **las políticas públicas** relacionadas con **cada uno de los derechos constitucionales** de los desplazados **conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados**…"*[4] .

Extrapolando lo definido por el auto 008 para aquellos derechos en los cuales se requiere de la adopción de un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, las medidas de política pública orientadas a garantizar el derecho a la participación efectiva deberían contemplar la realización de un diagnóstico, el establecimiento de lineamientos orientadores de política, la definición medios de instrumentalización de esa política y un cronograma de ejecución para concretarla. Adicionalmente debería haber puesto en marcha, los medios y mecanismos establecidos en la estrategia de instrumentalización de la política pública y realizar su ajuste cuando sea necesario.

En términos de impacto la Corte Constitucional ordena demostrar que se ha garantizado el "*.**Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada**…* y que *"… están dadas las condiciones para **mantener este resultado** y **avanzar sosteniblemente** en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales"*.

Como aspecto transversal el Auto 008 define la participación como uno de los cinco (5) ejes de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. En efecto, en el literal C del capítulo III de ésta providencia se establece: *" .. Demostración de que **los desplazados**, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, **participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan**".*

La Corte igualmente definió que el gobierno debía entregar un informe de avance, el 30 de octubre de 2009, en el cual presentara **las medidas de política adoptadas** y "***los progresos alcanzados en el goce efectivo de derechos***". En tanto eje transversal este informe intermedio deberá establecer **cómo**

---

[1] El gobierno incluyó el derecho a la participación efectiva y a la integración local como uno de los 12 derechos a los que se haría seguimiento mediante los indicadores de goce efectivo de derechos desde la presentación hecha en la sesión de información técnica de revisión realizada el 1 de marzo de de 2007. La Corte Constitucional aceptó esa clasificación como un derecho autónomo de la población desplazada.

[2] Junto a este aspecto se incluyen otros tres enfoques: diferencial, capacidad institucional y sistemas de información y articulación territorial. Cfr. Gobierno Nacional, *Informe sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004,* Bogotá, documento entregado a la Corte Constitucional el 30 de Octubre de 2009, pág. 29.

[3] Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. *Auto 008 de 2009,* Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda, Bogotá, 26 de enero de 2009, Orden segunda.

[4] *Ibídem*.

se garantizó la participación efectiva y oportuna de la población, y **cómo se tuvo en cuenta en la toma de las decisiones**, como parte del avance en la superación del ECI[5].

Adicionalmente, y para la misma fecha el auto 008 profirió una orden específica a Acción Social, cual fue la de diseñar "un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada"[6] orientado a resolver los problemas identificados en el mecanismo de paticipación establecido en el decreto 250 de 2005, en tanto que éste *" ha favorecido la centralización de la participación en una organización de población desplazada y debilitado la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial.*

Teniendo en cuenta los anteriores referentes, el presente documento pretende evaluar si se avanza, al ritmo que se requeriría para que el 1 de julio de 2010 se pudiera considerar superado el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el derecho a la participación efectiva. Para el logro de dicho objetivo el documento se divide en tres secciones, una primera que abordará aquellos elementos que se consideran positivos y revelan los avances alcanzados, una segunda que se centra en las observaciones y críticas del proceso y una tercera que señala las conclusiones.

[5] Al respecto la orden vigésima del Auto 008 de 2009 establece: "*En los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, deberá incluirse una valoración de la aplicación del mecanismo de participación de las organizaciones de población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional"*. Cfr. *Ibídem.*

[6] *Ibídem*, orden vigésima.

I. Avances en materia del derecho a la participación efectiva.

Las acciones desarrolladas, a nivel nacional, por el gobierno nacional durante el periodo comprendido entre febrero de 2009 y marzo de 2010[7], han comprendido los siguientes aspectos: la consulta sobre el Protocolo de Participación efectiva y promulgación del Aplicativo al Protocolo de Participación efectiva; la consulta de la propuesta de ajuste a la política pública de prevención y atención integral al desplazamiento forzado; la definición de una propuesta preliminar sobre la estructura de representatividad de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD); y la provisión de un pequeño apoyo a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada (OPD).

A. *El Protocolo y el Aplicativo del Protocolo de Participación de las OPD.*

El concepto Protocolo[8] se refiere a la forma en que se organizan las acciones, los medios y los métodos para la consecución de un resultado determinado[9]; en términos de derecho alude a la delimitación del alcance de los compromisos establecidos para la consecución de fines definidos en normas o en acuerdos normativos[10].

Según Acción Social, el Protocolo de participación efectiva de las OPD tiene como finalidades las de *"...consolidar criterios, definir mecanismos, determinar metodologías y unificar conceptos relativos al tema de participación…"*[11]. Igualmente busca organizar las acciones y actividades del gobierno para medir el esfuerzo orientado a garantizar la participación efectiva de la PD.

El Protocolo de participación efectiva establece lineamientos generales de la política pública orientada a materializar el derecho a la Participación efectiva de la PD. Para el efecto define en qué consiste y cuál es el alcance de los conceptos de participación efectiva, de organización de población desplazada, de escenarios adecuados, de condiciones adecuadas, de garantías para la participación, de respuestas oportunas y de representación.

El Protocolo adicionalmente presenta los escenarios en los cuales se concreta la participación efectiva, establece los temas que en ellos deben ser abordados, y parametriza[12] su funcionamiento. Igualmente precisa cuales son las condiciones para la participación, define las responsabilidades institucionales en el tema, establece cuales son las garantías, precisando el trámite que deben seguir las observaciones y propuestas de las OPD en los escenarios de decisión de política pública y adicionalmente delinea criterios de representación de las OPD. Lo establecido en el Protocolo se formalizó mediante el decreto 1997 de 1 de junio de 2009.

---

[7] Es el período comprendido entre la notificación del Auto 008 y la fecha de elaboración del presente documento.

[8] El término Protocolo en su significado original, "protocollum" inicialmente refería a la primera hoja de un escrito en la que se marcan las instrucciones que ordenaban el texto. Cfr. *Diccionario de etimología en línea*.

[9] Al respecto puede verse el significado del término en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

[10] Los Protocolos se utilizan especialmente en el derecho internacional, para concretar el alcance de los tratados. En materia de política pública, se utilizan para establecer criterios efectivos de evaluación de los resultados o impactos. Al respecto puede verse: Pau i Vall, Francesc, et. lat., *La Evaluación de las Leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, o también, Aguilar, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*.

[11] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), *Protocolo participación de las Organizaciones de Población Desplazada* –OPD-, Documento en Construcción F-OAP-018-CAR-V04, Bogotá, Octubre 24 de 2008, pág. 14.

[12] Regula el número de representantes de las OPD que pueden asistir a cada uno de los escenarios, el número básico de reuniones que debe realizar; establece que cada uno de esos escenarios debe contar con un plan operativo y establece la calidad de los representantes institucionales que a ellos deben asistir.

El Aplicativo al Protocolo de Participación, según su propio texto, se entiende como *"el procedimiento metodológico que deben seguir las entidades del SNAIPD y las OPD para que la PD pueda hacer uso del goce efectivo del derecho a la participación."*

El Aplicativo también se adjudica otras funciones, señalando que *"Define, puntualmente, acciones, tiempos recursos y responsabilidades de cada uno de los actores…";* y que opera como *"soporte regulador, reglamentario y procedimental que apunta a la medición de los indicadores de participación.* [13]

En el Aplicativo se retoman muchos de los aspectos incluidos en el Protocolo, y se realizan algunos desarrollos y ajustes. En términos generales, el Aplicativo agrega al Protocolo los siguientes desarrollos: a) incluye unos principios rectores; b) define la Unidad de Intervención del Protocolo; c)desarrolla aspectos ligados con la organización y representación de las OPD ; e) precisa los requisitos para participar en la conformación de las Mesas de Fortalecimiento de OPD y el procedimiento para organizar los mecanismos de representación; f) grafica algunos procedimientos relacionados con condiciones y garantías para la participación; y h) realiza algunos otros ajustes formales a lo definido por el Protocolo. En el Aplicativo se incluyen algunos de los aspectos que harían parte de un ejercicio de instrumentalización de la política pública sobre participación efectiva.

El Protocolo y el Aplicativo constituyen un primer esfuerzo por contar con una política pública orientada a materializar el derecho a la participación efectiva de la PD.

B. *Consulta del Protocolo y del Aplicativo.*

La discusión del Protocolo fue un proceso liderado por Acción Social el cual se trabajó en conjunto con organizaciones de población desplazada mediante la realización de nueve talleres departamentales y un taller adicional que contó con los 24 integrantes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD. El Protocolo se ha socializado posteriormente en Comités Departamentales de atención y con algunas Mesas de Fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada. En su informe de cumplimiento de octubre de 2009 el gobierno estima que este proceso habrá culminado en el mes de abril de 2010. Al finalizar mayo de 2010 el proceso esta inconcluso.

C. *Consulta de Ajustes a la Política Pública de Prevención y Atención Integral al Desplazamiento Forzado.*

Los ajustes a la Política Pública de Prevención y Atención Integral al Desplazamiento Forzado, según el gobierno, fueron consultados a las OPD. Para el efecto se organizaron seis talleres regionales, durante los meses de julio y agosto de 2009, en los cuales se puso en discusión un documento que contenía los lineamientos de política pública que buscaban dar respuesta a los Autos de seguimiento de la Corte (especialmente el 007 y el 008). A esos eventos fueron invitadas las Mesas Territoriales de Fortalecimiento a OPD existentes en los territorios en los cuales se organizaron los talleres, así como autoridades locales y funcionarios regionales tanto de Acción Social como del SNAIPD; a uno de esos eventos fue invitada la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las OPD.

El trabajo se realizó distribuyendo los participantes en mesas temáticas. Los productos se recogieron en una matriz diseñada para el efecto. Esa matriz singulariza las propuestas y observaciones hechas por los participantes y abre una casilla para identificar cuáles de tales propuestas y observaciones fueron aceptadas y cuáles no y para consignar las razones del rechazo. Para facilitar la participación se garantizaron los pasajes, y gastos de viaje de los representantes de la población desplazada que

[13] Acción Social, *Estrategia "Protocolo de participación"* (aplicativo), s.f., pág. 1.

residían en localidades diferentes a aquellas en las se realizaron los eventos. El día 16 de octubre de 2009 se realizó un esfuerzo de socialización de los resultados de estos talleres mediante una video-conferencia y la distribución de grabaciones de ese evento en los departamentos que, en su momento, presentaron problemas de conectividad[14].

Según el gobierno, este análisis participativo permitió complementar y ajustar los lineamientos de política pública y avanzar en definiciones fundamentales de su instrumentalización.[15]

D. *La Participación de las OPD en las regiones.*

A pesar de la fragilidad de los procesos organizativos de la PD a nivel regional han existido experiencias de participación en la definición de algunas decisiones de política pública de carácter territorial. En particular, algunas Mesas han sido invitadas a participar en la construcción o actualización de algunos Planes Integrales Únicos[16], y en menor medida en Planes de Contingencia orientados a prevenir o mitigar el desplazamiento forzado[17].

E. *Apoyo Material básico a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD.*

El gobierno nacional, a través de Acción Social, ha entregado, un pequeño apoyo material a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD consistente en recursos para el pago del canon de arrendamiento de una oficina, algunos computadores para los integrantes de la Mesa y gastos de viaje de algunos de los miembros para asistir a reuniones de Consejo, de Mesas Temáticas o del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, que cubre los gastos de transporte y estadía de algunos delegados que residen en ciudades diferentes a Bogotá.[18]

A continuación se presentan las principales observaciones tanto a las definiciones de la política pública orientada a garantizar la participación efectiva de la PD como a los resultados obtenidos en términos del derecho a la participación. El referente para estas observaciones está constituido por las órdenes del los Auto 008, mencionadas en la introducción y las demás disposiciones contenidas en otros autos, que con él se relacionan de manera directa.

[14] A través de medios electrónicos.
[15] Gobierno Nacional, *Loc. Cit.*, págs. 217 a 225
[16] Es el caso de las Mesas Departametal de OPD del Atlántico y la Mesa Municipal de OPD de Barranca.
[17] Es el caso de la Mesa Distrital de OPD de Tumaco.
[18] Esta información fue recogida mediante entrevista a la Secretaría Técnica de la Mesa nacional de Fortalecimiento a OPD.

II. Observaciones al Protocolo de Participación efectiva y a su Aplicativo.

A. *Disonancia entre los fines que se les asignan al Protocolo y al Aplicativo y algunos medios y mecanismos diseñados para concretarlos.*

El Protocolo, según su propio texto, establece las bases conceptuales y los procedimientos metodológicos para lograr la participación efectiva de la población desplazada. Sin embargo, como se describirá a continuación, existe disonancia entre el objetivo de asegurar la participación efectiva, oportuna y significativa y algunas de las estrategias definidas para lograrlo.

La información adecuada es un presupuesto fundamental para que pueda haber participación efectiva. En efecto, para garantizar que la participación no sea meramente formal es fundamental que la información que se entregue a las OPD, sobre las propuestas de política pública pueda ser comprendida y apropiada. Ello es especialmente importante cuando las propuestas tienen elementos técnicos o grados de complejidad que requieren de altos niveles de especialidad para su apropiación. El auto 177 de la Corte Constitucional da unas primeras pistas generales sobre las características de la información que debe ser entregada a las OPD. En concreto señala que ésta debe ser **adecuada, inteligible y accesible.** Posteriormente la Corte agrega que debe ser **pertinente** (referida a la decisión en curso), **completa** (indicando todos los elementos centrales de la propuesta de determinación de política pública) y **oportuna** (entregada con tiempo suficiente para que pueda ser estudiada por las organizaciones para adoptar posición al respecto)[19].

El Protocolo busca garantizar la oportunidad de la información que se les ofrece a las OPD para intervenir en política pública, estableciendo un plazo entre el momento en el cual reciben la propuesta de decisión y el momento en el cual deben presentar sus sugerencias y observaciones. En concreto preceptúa que: "*El SNAIPD debe dar a conocer anticipadamente los diferentes planes, programas, proyectos y estrategias a desarrollar, previstos para atender a la población en situación de desplazamiento para que las OPD puedan hacer sugerencias, propuestas* ***(20 días hábiles)*** *mediante la entrega de un documento* ***escrito de manera clara y comprensible para estas****.*"[20]

En el Aplicativo no se desarrolla este tema. En conclusión, se mencionan las características de claridad y comprensibilidad de la información que se debe entregar a las OPD (sin desarrollar cual es el alcance de estos dos conceptos). Se regula el concepto de oportunidad de la información estableciendo un plazo de 20 días hábiles para que las OPD puedan adoptar decisiones colectivas. No se incluyen los conceptos referidos a la pertinencia de la información y a la exigencia de que la información deba ser "completa"; a pesar de que la Corte identifica estos aspectos como parte de lo que se considera una información adecuada y de que avanza en definir en qué consiste cada uno de ellos.

Las consultas deberían contar con una organización metodológica. A pesar de que tanto en el Protocolo como en el Aplicativo se organiza una secuencia de participación con una ruta definida para cuando las comunicaciones entre el gobierno y las OPD se realiza por escrito no se incluyen disposiciones que organicen el trámite cuando la consulta a las OPD se hace de manera presencial (en reuniones de los escenarios de las entidades SNAIPD, en otras reuniones en las que se adoptan decisiones de política pública o en talleres convocados para realizar consultas sobre proyectos de decisión en política pública de desplazamiento). Una propuesta que regule este tema debería incluir aspectos generales de la metodología que debería utilizarse para promover la apropiación temática y

[19] Estos requisitos aparecen en el ejercicio de extrapolación que hace la Corte de lo dispuesto en el decreto 2130 de 1992, a los deberes de información que tiene el gobierno para garantizar la participación efectiva de la PD.
[20] Acción Social, *Protocolo Participación… cit.*, pág. 33.

extractar conclusiones, así como el deber de singularizar, las observaciones o propuestas de las OPD y diferenciarlas de las realizadas por otros actores de la política pública, de tal manera que se pueda identificar el nivel de incidencia que aquellas han tenido en la política pública.

Una de las herramientas fundamentales para cualificar la participación de la población desplazada es la capacitación. En esta materia el Protocolo y el Aplicativo se limitan a establecer un procedimiento para aprobar las solicitudes de capacitación planteadas por las OPD, señalando cuales son los temas alrededor de los cuales deben orientarse las capacitaciones solicitadas y los resultados que deben buscarse con las mismas.

Para garantizar que el esfuerzo del gobierno en torno a la participación de las OPD se enfoque hacia el objetivo (que la participación sea efectiva y significativa), en el Protocolo o en el Aplicativo deberían establecerse las pautas para *ofrecer una propuesta estructurada de capacitación*, que se oriente a elevar la capacidad de las OPD y de sus líderes. Una oferta de esta naturaleza debería establecer los temas que deberían conocerse y debería delinear metodologías y estrategias didácticas para que sean acordes con las características de la PD. La propuesta debería incluir eventuales operadores (ESAP, UNAD, DEFENSORIA DEL PUEBLO, SENA, ACNUR), que garanticen rigurosidad académica, que dispongan de experiencia en formación popular y que tengan independencia política del gobierno. Igualmente podrían elaborarse documentos escritos (tipo módulos y, o cartillas) que permitan ampliar la cobertura de las capacitaciones.

B. *Observaciones a las formas como se busca relacionar el enfoque diferencial y la participación efectiva.*

La Corte Constitucional ha insistido en que la política pública de atención al desplazamiento forzado debe incorporar un enfoque diferencial que otorgue especial atención a mujeres; niños, niñas y adolescentes; adultos mayores, Indígenas, afro-colombianos y personas con discapacidad. El Protocolo y el Aplicativo asumen la relación entre el enfoque diferencial y la participación efectiva, centrándose en la regulación de las formas de representación de las OPD. En este sentido el Protocolo y el Aplicativo proponen fórmulas disímiles:

Una primera fórmula, establecida tanto en el Protocolo como en el Aplicativo, incluye el enfoque diferencial como un principio rector de la representación de la PD, sin precisar las consecuencias que de allí se derivan. En este sentido, el Aplicativo lo incorpora como uno de sus principios rectores, en los siguientes términos: "… *Enfoque diferencial: La participación de las MDFOPD en los escenarios donde se trata el tema del desplazamiento forzado estará mediada por una participación equitativa en términos de enfoque diferencial y subdiferencial…*"[21]. Con un alcance similar el Protocolo establece que: "*El número de representantes de las OPD en los diversos escenarios de participación debe garantizar la representación de los grupos de especial interés constitucional (etnias, afrocolombianos, mujeres, discapacitados, adultos mayores, jóvenes y niños)*".[22]

Una segunda fórmula consiste en establecer un número fijo de cupos para representantes de grupos de especial interés. Para el efecto el Protocolo establece la siguiente fórmula: En los escenarios nacionales en los que se adoptan decisiones de política pública sobre el desplazamiento, no se establece regulación alguna sobre representación diferencial. En los escenarios departamentales, de los seis (6) representantes de las OPD que a ellos pueden asistir, cuatro (4) deben obedecer a criterios diferenciales.

[21] Acción Social, *Estrategia... cit.*, pág. 2.
[22] Acción Social, *Protocolo Participación… cit.*, pág. 36.

En los escenarios locales, los cuatro (4) representantes de OPD deben representar el enfoque diferencial y poblacional[23]. En el Aplicativo la fórmula de participación del enfoque diferencial también es numérica. De acuerdo con ella, todos los representantes de la PD al CNAIPD, (seis), deben obedecer a enfoque diferencial; de igual manera, todos los representantes a las Mesas Nacionales, (cuatro), deben obedecer a enfoque diferencial. En los escenarios departamental (Comités Departamentales) de los seis representantes que a ellos tienen derecho de asistir, cuatro (4) deben obedecer al enfoque diferencial. Se precisa, además, cómo debe ser la composición de la representación de las OPD: una mujer, 1 afrocolombiano, 1 indígena y 1 discapacitado.[24] En los escenarios municipales (Comités Municipales de Atención, y mesas de trabajo o comisiones temáticas) los cuatro representantes previstos para la población desplazada deben pertenecer a alguno de los grupos de especial protección, con la misma representación prevista para los escenarios departamentales. Esta distribución numérica puede considerarse como arbitraria puesto que desconoce el criterio de proporcionalidad que debe existir entre representantes y representados[25].

Una tercera fórmula, que aparece en el Protocolo para concretar la representación diferencial, pareciera orientada a garantiza a grupos de especial interés constitucional, un porcentaje definido del total de cupos de representación que tiene la población desplazada en los escenarios de decisión de políticas públicas. Sobre el tema, el Protocolo establece: "*…Pluralidad, en la medida en que la representación en los escenarios de representación responda a la diversidad de grupos poblacionales de especial protección constitucional (etnias, mujeres, discapacitados, adultos mayores, jóvenes y niños), si no el 50%, mantener el 30% de la representación asignada a mujeres.*[26] Esta fórmula es bastante confusa y no permite precisar la manera como se garantizaría la representación diferencial para etnias, discapacitados, adultos mayores, jóvenes y niños. Aún en referencia a la representación de las mujeres, no es claro el porcentaje que se les asigna.

En otros apartes, el Protocolo introduce otras maneras para representar intereses diferenciales. En particular preceptúa que cuando se defina política pública de desplazamiento para afrocolombianos e indígenas, se deben tener los espacios definidos para tal fin, tales como los consejos comunitarios y los cabildos.[27] Es necesario establecer una única forma de abordar el tema de representación de grupos diferenciales y hacer que corresponda a criterios de proporcionalidad.

El gobierno podría explorar otras estrategias para incorporar la perspectiva diferencial en la política pública sobre la participación efectiva distintas a las de regular los esquemas de representación de las OPD. Una de ellas podría ser la de promover la organización de grupos de especial interés constitucional y/o apoyar su cualificación. Un apoyo especial les permitiría reivindicar sus particulares intereses en las decisiones de política pública. Otra manera consistiría en preceptuar que los temas que deben ser abordados en los escenarios de decisión de política pública sobre desplazamiento deben tener estrategias, acciones y recursos que concreten el enfoque diferencial y sub-diferencial.

---

[23] *Ibídem*, págs. 18 y 19.
[24] Acción Social. *Estrategia… cit.*, págs. 7 y 8.
[25] Un ejemplo con el cual se puede ilustrar la presente crítica sería una región cuya composición mayoritaria fuera afrocolombiana, y donde no exista población indígena o discapacitada, es decir que se estaría forzando la representación de un tipo de población que no tiene presencia en dicha región.
[26] Acción Social, *Protocolo Participación… cit.,* pág. 34.
[27] *Ibídem*, pág. 20.

C. *Falta de adecuación de los escenarios de participación en relación con los nuevos componentes de la política pública.*

El Protocolo y el Aplicativo incluyen como escenarios fundamentales para garantizar la participación de la población desplazada las Mesas Temáticas de: Atención Humanitaria de Emergencia, de Prevención y Protección y de Estabilización Socioeconómica. A ellas se agrega la de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada[28]; estos escenarios corresponden al anterior esquema de atención integral, puesto que el nuevo esquema de atención está organizado alrededor de tres componentes a saber:

a) El de prevención y protección,
b) El de atención integral (Atención humanitaria, Atención Integral Básica, Generación de Ingresos, vivienda, tierra y territorio, y
c) El de verdad, justicia y reparación.

Aunque es totalmente razonable el desajuste comentado, dado que, al momento de construir tanto el Protocolo como el Aplicativo, no se había concretado la redefinición de la política pública que reorganizó los componentes, de todas maneras, por coherencia, parecería indicado reorganizar los escenarios de participación de los OPD, en concordancia con el nuevo esquema de atención.

D. *Problemas en la definición de la unidad de intervención del Protocolo.*

En el Protocolo y en el Aplicativo se identifica como Unidad de Intervención del Protocolo a las Mesas de Fortalecimiento a las OPD, sin precisar a qué se refiere este concepto.

En algunos apartes pareciera que el Protocolo y el Aplicativo se refirieran a la unidad de intervención, identificándola como el escenario que se considera base para organizar el trabajo de fortalecimiento a las OPD. Este alcance se deriva del nombre mismo (Mesas de Fortalecimiento a OPD) y de lo expresado en el Protocolo: "*Dado que las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada son la unidad de intervención del Protocolo de Participación, los entes territoriales deben promover, apoyar y acompañar la conformación de las Mesas bajo los siguientes lineamientos*" [29]: con lo dicho, la Unidad de Intervención correspondería con el concepto de Unidad de Planeación, o Unidad de Trabajo.[30].

En otros apartes pareciera que con unidad de intervención se alude al escenario en el cual se materializa la interlocución entre el gobierno y la OPD en relación con la participación efectiva de la PD. Ese alcance pareciera derivarse de lo establecido en el Aplicativo: "*La representación se viabiliza a través de las formas organizativas de la población desplazada* (…), *que para el caso del Protocolo se hace a través de las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada*"[31]. Unidad de intervención significaría unidad de interlocución.

En otros apartes pareciera que unidad de intervención es equivalente a escenario básico de organización de la población desplazada. Esto último parece revelarse cuando en el Protocolo se plantea: "*Para efectos de este Protocolo organizaciones de población desplazada se entenderán como las Mesas de Fortalecimiento a OPD……*"[32] .

---

[28] *Ibídem*, pg. 16 y ss.
[29] Acción Social. *Estrategia… cit.,* pág. 3.
[30] El Aplicativo al referir los temas que se tratarán con las MFOPD menciona: "diseño, ejecución y puesta en marcha de la política". Cfr. *Ibídem*, pág. 9.
[31] *Ibídem*, Pág. 15.
[32] Acción Social. *Protocolo participación… cit.,* Pág. 15.

En el cuerpo del Protocolo y del Aplicativo la confusión entre Mesas de Organizaciones de población desplazada (que concretan las formas organizativas federadas o confederadas de la población desplazada) y Mesas de Fortalecimiento a las organizaciones (que debería ser un escenario SNAIPD), es permanente. Un ajuste del Protocolo debería precisar qué se entiende efectivamente por Unidad de Intervención, puntualizando si corresponde con los tres alcances mencionados, con dos, o con uno de ellos.

Esa propuesta requeriría de una reflexión sobre los eventuales alcances del término Unidad de Intervención. El gobierno tiene todo el derecho de organizar su propuesta de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada alrededor de una unidad como las Mesas de Fortalecimiento (Unidad de planeación o de trabajo); ello le permitiría contar con un mecanismo desde el cual se impulsa y cualifican los procesos organizativos de tal forma que puedan contribuir significativamente en la construcción de la política pública del desplazamiento.

En esta condición las Mesas de Fortalecimiento a OPD serían un escenario clásico del SNAIPD, en el cual el Estado organizaría sus esfuerzos para asegurar las condiciones, las garantías y las demás responsabilidades que se requieren para que la participación de la población desplazada sea efectiva. Sin embargo, ello conduciría a modificar las características actuales de las Mesas de Fortalecimiento, asimilando sus características a los demás espacios de construcción de política pública (son escenarios no permanentes, integrados especialmente por las entidades que tienen a cargo cada uno de los temas relacionados con el desplazamiento y en el cual participan representantes de las OPD).

También es potestad del gobierno precisar la forma como se organiza y ritualiza la interlocución entre la población desplazada y las entidades del SNAIPD (unidad de interlocución) y se definen los roles del gobierno y de las propias OPD en relación con el esfuerzo de garantizar la participación efectiva a toda la población desplazada.

No es facultad del gobierno asimilar las Mesas de Fortalecimiento de OPD con la estructura organizativa de la población desplazada, por que ello es abiertamente opuesto a la realidad organizativa de la misma[33], confunde un escenario SNAIPD con una forma organizativa social y afecta su autonomía organizativa (la autonomía de las organizaciones, sociales, gremiales o populares es una prerrogativa que está protegida constitucionalmente).[34]

E. *Problemas en relación con el propósito de las Mesas de Fortalecimiento de OPD.*

El Protocolo retomando lo establecido en el decreto 250 establece que es función de las Mesas de Fortalecimiento a las OPD "*Hacer seguimiento y evaluación a la política pública de atención integral a la población desplazada*".[35] En el Aplicativo se hace una alusión en el mismo sentido.[36]

Con las mencionadas alusiones se podría estar reduciendo el papel de las Mesas al seguimiento de la política pública y a la generación de espacios de participación, lo cual es contradictorio con lo definido por la Corte Constitucional en el sentido de que la participación se predica de todas los momentos de la política pública (diseño, ejecución, evaluación). Ello también resulta contradictorio con lo dicho en el Protocolo y en el Aplicativo en relación con los temas en los cuales debe asegurarse la participación efectiva de las OPD[37].

[33]Existen en Colombia más de 2000 organizaciones de población desplazada de base.
[34] Constitución Política de Colombia, Artículo 103.
[35] Acción Social. *Protocolo participación… cit.,* Pág. 15.
[36] Acción Social. *Estrategia… cit.,* Pág. 11.
[37] Cfr. *Ibídem*, pág. 9; Acción Social, *Protocolo participación… cit.,* pág. 14.

F. *Afectación de la autonomía de las OPD.*

El Estado Colombiano ha establecido en su Constitución Política que la promoción que debe hacer el gobierno de la organización y cualificación de asociaciones populares, sociales o gremiales, para que se constituyan en mecanismos democráticos de participación, no puede afectar su autonomía[38]. Ello significa que el respeto por parte del Estado de la autonomía de las organizaciones sociales y populares tiene rango constitucional.

Acción Social, en el Documento: "Población en situación de desplazamiento, elementos para el Trabajo Colectivo", planteó que el concepto de autonomía debía entenderse como *".. la capacidad para definir su propia estructura, sus objetivos y estrategias, así como sus formas de regulación y su manejo administrativo.."*[39]. En otros apartes de ese documento se agrega que, la autonomía se asocia a la construcción de identidad, a la definición de cuáles son los intereses que las personas organizadas consideran como propios y a la definición de la misión e intencionalidad de las organizaciones.

Sin embargo, ni en el Protocolo ni en el Aplicativo se establecen dispositivos para garantizar la autonomía de las organizaciones de la población desplazada frente a las posibilidades de intervención del Estado. Por el contrario, como se describirá a continuación, los mecanismos y prerrogativas entregadas al gobierno en materia organizativa y de apoyo se concretan de tal manera que se afecta la autonomía de las OPD.

En efecto, las organizaciones de población desplazada se equiparan, según el Protocolo y el Aplicativo, con las Mesas de Fortalecimiento de OPD que son un espacio SNAIPD (escenario estatal); esta asimilación conduce a que todas las regulaciones sobre las Mesas de Fortalecimiento se consideren aplicables a las OPD, dando lugar a intervenciones en la definición de su estructura y en otros aspectos de su vida interna. Se relacionan enseguida algunas facultades gubernamentales que afectan la autonomía de las OPD.

Las disposiciones establecidas en el Aplicativo colocan al gobierno como rector del proceso de promoción apoyo y acompañamiento a la conformación de las Mesas de Fortalecimiento de OPD. Además el gobierno tiene variadas facultades en la elección de los representantes a las Mesas de Fortalecimiento a OPD y la facultad para establecer los requisitos que deben tener los interesados que se postulan para hacer parte de las Mesas de Fortalecimiento. En particular es preocupante la autorización genérica que se le otorga a entidades locales, departamentales y nacionales de introducir discrecionalmente requisitos para que los interesados puedan participar en la elección de las Mesas de Fortalecimiento.[40]

El gobierno es también el encargado de la organización y realización del proceso de selección de los integrantes de las Mesas: Acción Social controla el proceso de inscripciones; las Alcaldías y

---

[38] "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, **sin detrimento de su autonomía** con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan" Cfr. Constitución Política de Colombia, Art.103 (negrillas fuera del texto original).

[39] Presidencia de la República. *Población en situación de desplazamiento, elementos para el trabajo colectivo*, Bogotá, 2007.

[40] En los siguientes términos: *"Requisitos para Participar … . Otros (requisitos) que…. entidades locales, departamentales y nacionales consideren necesario"*. Cfr. Acción Social, *Estrategia… cit.,* pág. 4.

Gobernaciones organizan y hacen operativo el proceso de selección de candidatos con el apoyo de la Registraduría, el Ministerio Público y otras entidades del SNAIPD.

El gobierno interviene en el proceso de selección de los representantes (mediante un comité coordinador con 3 representantes del Estado y 2 de las OPD)[41] y cuenta con la facultad de reconocer mediante auto administrativo a las Mesas de Fortalecimiento.[42]

Adicionalmente otro aspecto mediante el cual puede afectar la autonomía de las OPD es el de las capacitaciones. De lo establecido en el Protocolo y en el Aplicativo parece colegirse que la regla general es que sean entidades gubernamentales las que brinden las capacitaciones a las OPD y a los líderes. Que el titular de las obligaciones (el gobierno) sea quien forme a los titulares de los derechos, en relación con la naturaleza y alcance de esos derechos y con las formas y mecanismos para exigirlos. Todo esto facilita la intervención del gobierno en la definición de los objetivos y estrategias de las OPD.

Por último, el margen de discrecionalidad en la orientación de los apoyos (oficinas, pasajes etc.) es un mecanismo que permite la intervención de quienes lo otorgan, estimulando el protagonismo de personas en detrimento del de otras.

No es cierto que a más responsabilidades del gobierno (asegurando garantías para la participación efectiva y brindando apoyos a las OPD), deban corresponder más facultades de intervención en la vida de las OPD. Es posible definir y adoptar estrategias y mecanismos que mantengan el apoyo estatal, pero que garanticen la autonomía de las OPD y de la población desplazada, en relación con los intereses del gobierno. La diferenciación entre la estructura de las OPD y las Mesas de Fortalecimiento es un elemento fundamental para asegurar la autonomía de la población desplazada.

El apoyo en capacitación puede ser operado por la Defensoría del Pueblo, universidades (UNAD; ESAP, etc.), actores internacionales como ACNUR, que garanticen autonomía en relación con los intereses inmediatos del gobierno. Para manejar la logística de los apoyos materiales básicos y también para asumir las labores de capacitación se puede acudir a alguna de las entidades mencionadas anteriormente, mediante esquemas de administración delegada, o configurar Unidades Técnicas de Apoyo[43] que acompañen a las OPD.

G. *Problemas en la articulación vertical de esfuerzos.*

Ni en el Protocolo ni en el Aplicativo se establece la forma como el gobierno nacional promoverá el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los entes territoriales relativas a materializar las garantías para la participación efectiva, de una forma tal que, al mismo tiempo que sea eficaz, respete el carácter descentralizado de nuestro ordenamiento territorial.

En el Protocolo se hace una distribución general de responsabilidades entre la Nación y los entes territoriales, según la cual descansa en estos últimos el mayor costo económico del apoyo material a las OPD, que en dicho protocolo se establece.[44] Esta fórmula es contraria a los parámetros generales de distribución de responsabilidades establecidas en el Documento Compes sobre desplazamiento y a la realidad fiscal de los entes territoriales.

---

[41] *Ibídem*, págs. 3, 4, y 17.
[42] Acción Social, *Protocolo Participación… cit.*, pág. 15.
[43] Esta Unidad Podría tener una lógica similar a la de la Unidad Técnica Conjunta (UTEC).
[44] En la página 12 del Protocolo se establece: *"Serán responsables directos de la prestación del apoyo material básico, en lo que tiene que ver con transporte, estadía, dotación de sedes y materiales y equipos de oficina, en los municipios la Alcaldía respectiva, en los departamentos las gobernaciones y en nivel nacional Acción Social"*. Cfr. *Ibídem*, Pág. 12.

H. *Problemas derivados de la equívoca relación entre el Protocolo y el Aplicativo.*

La naturaleza y objetivos del Protocolo y del Aplicativo, en teoría se diferencian claramente. Los propósitos de el Protocolo giran alrededor de definir el alcance de los conceptos básicos asociados a la participación efectiva, establecer los mecanismos de política pública que permitan materializar las obligaciones del Estado en la materia y unificar los criterios de la acción que debe impulsar el gobierno para asegurar la participación efectiva de la PD. Por su parte, el Aplicativo se establece como un soporte metodológico, reglamentario y procedimental del Protocolo; en él se precisan las actividades que le corresponde desarrollar al gobierno para facilitar la participación efectiva de la PD y agrega elementos para la medición de los indicadores de participación. Sin embargo, se invierten y confunden de manera permanente los que deberían ser los contenidos en el Protocolo y en el Aplicativo. Las definiciones básicas, los criterios de acción y los mecanismos se ven dispersos en ambos documentos. Igual sucede con disposiciones procedimentales y reglamentarias.

Otro problema consiste en que el Aplicativo reproduce muchas de las disposiciones establecidas en el Protocolo; algunas de ellas tienen ajustes o modificaciones en relación con la fórmula general establecida en el Protocolo. No hay certeza de cómo se resuelven esas diferencias[45].

[45] Por ejemplo: las diferentes fórmulas para garantizar la inclusión de la perspectiva diferencial en los escenarios de interlocución; el reconocimiento o no de las Mesas e Fortalecimiento por acto Administrativo; las eventuales sanciones que se derivan para los funcionarios de no asumir las obligaciones establecidas en el Protocolo, etc.

III. Observaciones a la instrumentalización de la política pública sobre participación efectiva.

El Auto 008 establece que, a 31 de julio de 2009, el gobierno debería haber culminado la fase de diseño de estrategias para la instrumentalización de la política pública de participación. Con ello quiere significar que deberían haberse definido los medios o mecanismos para concretar los objetivos y estrategias de la política pública; establecido las actividades a desarrollar por cada una de las líneas de trabajo; identificado las entidades responsables; definido las metas a corto, mediano y largo plazo; elaborados el cronograma de trabajo y el presupuesto requerido para concretar los medios y las acciones definidas.[46]

La instrumentalización está orientada a aquellos aspectos de la política pública sobre el desplazamiento, considerados por esta providencia rezagados o problemáticos (tierras, vivienda, reparación, etc.). Sin embargo, ésta es demandable de cualquier componente de política pública puesto que contienen aspectos básicos de planeación y gestión por resultados. De hecho, el Auto de seguimiento 178 ya había establecido obligaciones similares para toda la política pública sobre desplazamiento.

Por su parte, el propio texto del Protocolo establece que todos los escenarios de decisión de política pública deben contar con un plan operativo y un cronograma de trabajo, lo cual es aplicable a la participación efectiva.[47] Sin embargo, no se ha completado cabalmente la fase de Instrumentalización de la política en relación con el derecho a la participación efectiva.

A. *Metas y Cronograma.*

No se han definido metas precisas para el corto y el mediano plazo; no se ha construido un cronograma que presente de manera secuencial las actividades que se van a desarrollar en cada uno de los aspectos establecidos en el Protocolo y en el Aplicativo, por cada uno de los responsables en los distintos niveles de la administración pública.

Ni el Protocolo ni en el Aplicativo se encuentran definiciones expresas en términos de tiempos para lograr las metas y concretar las acciones, con excepción de las relacionadas con el apoyo a la organización de las Mesas de Fortalecimiento. En este aspecto, en el Aplicativo existe una definición muy general de plazos, indicando que el apoyo se orientará, en el corto plazo a configurar las Mesas Departamentales, Municipales y, o Distritales de la ciudad capital, y en el mediano y largo plazo a las Municipales, Distritales y Territoriales.[48] Esta disposición además de confusa, no precisa que se entiende por corto y mediano plazo. La subsistencia de conceptos abiertos en el Protocolo y en el Aplicativo es antitécnica y contraria al interés de lograr una interpretación unívoca de las obligaciones del Estado y de las unidades de medida de los indicadores de participación. Ello

[46] El alcance de lo que significa instrumentalización está recogido de manera sintética, en el informe de gobierno del 31 de octubre, retomando lo definido por la Corte en el Auto 008.

[47] El Protocolo, establece, en la página 17 que "*Todos los escenarios nacional y territorialmente mencionados... deben estar... funcionando..., a través de un plan operativo y un cronograma de trabajo que permita avanzar en la consecución de las metas e indicadores propuestos*". Debe agregarse que dentro de las mencionadas están las Mesas de Fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada. Cfr. *Ibídem,* Pág. 17.

[48] Al respecto el Aplicativo dice: "La unidad de intervención del Protocolo de Participación son las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada –MFOPD–. En el corto plazo las departamentales y municipales y/o distritales de la ciudad capital. En el mediano y largo plazo las Municipales, Distritales y Regionales", Cfr. Acción Social, *Estrategia… cit.*, pág. 3.

dificulta la posibilidad de medir los avances o retrocesos en el tema y de hacer balances sobre el logro de los resultados propuestos.

El informe de gobierno del 30 de octubre se reduce a afirmar que: "*Una vez socializado el Protocolo de Participación, la aplicación de éste debe ser concertado entre los entes territoriales y las Mesas de Fortalecimiento a organizaciones de Población Desplazada, de acuerdo con las características propias de cada territorio*".[49] Ello parece significar que ni siquiera se concibe la necesidad de que exista un plan nacional, con un cronograma y un presupuesto, que unifique los esfuerzos nacionales y territoriales en la materia.

Desde el Protocolo o el Aplicativo podrían incluirse criterios generales que deberían ser tenidos en cuenta al realizar la planeación de la política pública sobre participación efectiva. En ellos se podría incluir la responsabilidad que le compete a cada uno de los actores del SNAIPD de definir metas, desagregándolas en relación con la creación de condiciones adecuadas, incluyendo por lo menos la oferta estatal en capacitación, la provisión de un espacio físico para funcionar, la entrega de dotación y de provisión y ejecución de recursos para viajes. Podrían establecerse metas en relación con la materialización de garantías, que incluyan por lo menos el número de escenarios de decisión de política pública que se espera funcionen adecuadamente, el número de propuestas de decisión política en curso de aprobación, la cantidad de ellas que son informadas de manera adecuada, el número y la calidad de las respuestas dadas por las autoridades a las observaciones y propuestas de las OPDs, etc.

B. *Recursos.*

No se han identificado los montos de los recursos requeridos para asegurar el funcionamiento adecuado de los escenarios, la materialización de las garantías, la concreción de las condiciones y el funcionamiento adecuado de los esquemas de representación, que se necesitan para que pueda concretarse el derecho a la participación efectiva de la PD.

C. *Monitoreo y evaluación.*

No existen en el Protocolo ni en el Aplicativo pautas para la definición de un sistema de monitoreo del avance en la realización del derecho a la participación efectiva. En este aspecto el informe de gobierno del 30 de octubre indica que están trabajando en el tema. En concreto afirma: "*Para el seguimiento al cumplimiento y aplicación del Protocolo Acción Social está diseñando una matriz de monitoreo y seguimiento por departamento, que permitirá evidenciar los avances en términos de acciones y recursos orientados a garantizar el goce efectivo del derecho a la participación de la población en situación de desplazamiento".*[50] No se señalan siquiera plazos para concluir este esfuerzo.

El Auto 008 ordena evaluar el desempeño de las entidades nacionales en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con cada uno de los componentes de la política pública de desplazamiento que debe culminar con una certificación expedida por Acción Social. La participación efectiva es uno de los componentes que debe ser evaluado.

El informe de gobierno de 30 de octubre menciona los aspectos que deberían tenerse en cuenta para la certificación de la participación en los siguientes términos:

[49] Gobierno Nacional, *Loc. Cit.*, pág. 224.
[50] *Ibídem.*

> Difusión sobre los instrumentos que tiene la entidad para informar a la población desplazada (Contac o Call Center y Ruta de acceso) 2. Espacios de participación (con la población desplazada y organizaciones –seguimiento y análisis de los resultados del proceso participativo y retroalimentación de la participación efectiva)[51].

El texto es confuso y no explica por qué se seleccionaron esos aspectos ni precisa la forma como se recogerá la información y se hará la evaluación. La certificación debería suministrar información sobre los avances o retrocesos alcanzados en la participación de la población desplazada, diferenciando resultados e impactos, de tal manera que se cuente con información suficiente para ajustar la política de participación efectiva si fuere del caso.

[51] *Ibídem*, pág. 203.

IV. Observaciones a la implementación de la política pública orientada a garantizar la participación efectiva de Población Desplazada.

Más allá de las consultas sobre el Protocolo y de la de los Ajustes de la Política pública, y de unos modestos recursos entregados a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las OPD, no se ha avanzado en la implementación de la política pública orientada a garantizar el derecho a la participación efectiva.

A. *Ausencia de diagnóstico.*

Para organizar adecuadamente una planeación de estrategias y de acciones orientadas a obtener resultados, en este caso relacionados con la participación efectiva de la población desplazada, debe realizarse un diagnóstico de las dificultades, posibilidades y oportunidades con que hoy se cuenta para concretar esa política pública.

El diagnóstico debería incluir una caracterización de los procesos organizativos de la población desplazada, identificando las relaciones entre la población desplazada y no desplazada (los mecanismos de expresión que tienen), las distintas formas organizativas de la población desplazada existente, la descripción y composición de las organizaciones de segundo nivel y tercer nivel; las formas como se relacionan las organizaciones existentes, sus niveles de democracia, sus capacidades de planeación y de gestión y el grado de cualificación de los liderazgos existentes, etc.

Igualmente, la caracterización debería dar cuenta del funcionamiento y las características de los escenarios en los cuales se define la política pública, los temas que en ellos se tratan, los mecanismos para informar a la población desplazada que se utilizan, y los medios y metodologías empleados para recoger y procesar las propuestas y observaciones de las OPD, etc. De la misma manera, debería contarse con un inventario de los apoyos que actualmente se brindan a las OPD para su existencia y funcionamiento, identificando sus oferentes.

Solo se tiene previsto hacer una caracterización comunitaria y organizativa de comunidades afrocolombianas e indígenas y de organizaciones de mujeres. Sin embargo, tampoco se reportan avances de las mencionadas caracterizaciones.

B. *Observaciones sobre garantías y condiciones.*

No existe información oficial sobre los avances o retrocesos en la materialización de garantías y condiciones para la participación efectiva de la población desplazada. Ni en los informes de gobierno, ni en otros documentos similares se da cuenta de avances en el funcionamiento adecuado de los escenarios para la participación (Consejo Nacional, Mesas Temáticas Nacionales, Comités Departamental y Municipales de Atención, Mesas Temáticas Departamentales y Municipales); se desconoce en cuáles de ellos se han abordado los temas señalados en el Protocolo y el Aplicativo y cuáles cuentan con planes operativos, como lo indica el Protocolo (que fijen metas, objetivos, actividades y recursos). La información recogida de manera informal con algunas OPD, sobre el tema, indica que no existen avances significativos en la materia.[52]

Tampoco existe información sobre la conformación de las Mesas de Fortalecimiento a las OPD, ni sobre la construcción y aplicación de los planes operativos que les corresponde asumir. No existe información sobre capacitación (solicitudes presentadas, solicitudes atendidas, número de asistentes,

[52] Entrevistas informales con miembros de la Secretaría técnica de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD y con representantes de las Mesas Departamentales de Nariño, Putumayo y Atlántico.

temas tratados, etc.); tampoco se dispone de conocimiento sobre las condiciones básicas de funcionamiento de las Mesas de Fortalecimiento a Opd (oficinas, equipos de cómputo).
La información recogida de manera informal con las OPD, sobre el tema, indica que no existen avances significativos en la materia.

V. Observaciones sobre consulta a PD.

Uno de los aspectos importantes a establecer es si la PD fue consultada sobre las decisiones de política pública relacionadas con el desplazamiento forzado. A este respecto se presentan las principales observaciones a la consulta realizada en torno a temas nacionales de la política pública:

A. *Observaciones al Proceso de discusión del Protocolo.*

El proceso de consulta del Protocolo no fue antecedido del envío previo a las OPD participantes, de información pertinente[53], no se contó con una metodología adecuada[54] para explicar las propuestas del Protocolo, promover la discusión, recoger y organizar las observaciones y propuestas de las OPD. Tampoco se identificaron las propuestas y observaciones de las OPD, diferenciándolas de las formuladas por otros asistentes a los eventos; no se precisó la relación existente entre los ajustes realizados a las propuestas del gobierno y las propuestas y observaciones planteadas por los representantes de las OPD. En la construcción del Aplicativo no existió proceso de consulta. Se encuentra simplemente en curso un proceso de socialización del Aplicativo que incluye actividades en 10 lugares, en los cuales se agrupan delegaciones de distintos territorios.

El informe de avance del Gobierno (del 30 de octubre) afirmaba que este proceso se debería haber terminado en abril de 2010, aún no ha culminado. Los procesos de socialización, a pesar de su importancia, no pueden, de ninguna manera, asimilarse a consultas de la población desplazada. Estos problemas presentados en la consulta del Protocolo y del Aplicativo son especialmente significativos, tratándose de las disposiciones que regulan el derecho a la participación mismo.

B. *Observaciones sobre consulta de los lineamientos de ajuste a la Política Pública de Prevención y Atención Integral al Desplazamiento Forzado.*

Las observaciones que pueden presentarse en esta temática son similares a las hechas sobre la Consulta del Protocolo: Precariedad en la información previa, proceso de consulta no específicamente dirigido a PD (la consulta se realizó en escenarios comunes con funcionarios del SNAIPD, tanto del nivel nacional como territorial y con otros interesados en los temas); ausencia de diferenciación de las observaciones, propuestas y sugerencias de las OPD en relación con las de los demás asistentes; falta de adaptación de la metodología de los talleres a los niveles de instrucción formal de los líderes participantes[55] (lo cual era especialmente importante dado el carácter técnico y la complejidad de las propuestas planteadas).

C. *Proceso de participación de las OPD en lo regional.*

La sistematización hecha por la UTEC de las respuestas que los entes territoriales deben presentar sobre el cumplimiento de lo ordenado en la Ley 1190[56], al referirse a la participación de la PD,

[53] Dando cuenta de los requisitos que la Corte señala, extrapolando lo establecido en el Decreto 2130 de 1992.
[54] Es decir una metodología que tenga en cuenta un enfoque diferencial y de derechos.
[55] La metodología se redujo a dividir los asistentes en mesas temáticas. Una metodología acorde con las características de los representantes de las OPD supone explicar de manera sintética el contenido de cada uno de los temas y sub temas propuestos, los alcances de las estrategias, las variaciones que se están introduciendo respecto a las disposiciones existentes, los puntos de controversia etc. En términos de recursos puede acudirse, por ejemplo, a mapas mentales, cuadros de resumen, diagramas de proceso y ayudas gráficas que faciliten la explicación. Así mismo el trabajo en grupo puede estar acompañado por personas que vayan identificando y ordenando el curso de la discusión, los consensos y las diferencias. (acompañadas de los argumentos de una y otra parte).
[56] Ver: Unidad Técnica Conjunta, Convenio Acción Social-ACNUR. *Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia*, Bogotá, Escala Ltda., diciembre de 2007.

permite deducir que existen problemas en el reconocimiento de las organizaciones por parte de las autoridades y en la interlocución que deben sostener con ellas.

La interlocución supone el conocimiento y la valoración del rol de las OPD en la construcción de política pública. Cerca del 10% de las entidades que enviaron información no responde la pregunta relacionada con la existencia de OPDs en su territorio y una de cada cinco no responde la pregunta de si existen o no Mesas de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población desplazada. Estas cifras podrían sugerir un desconocimiento institucional de las realidades organizativas de la población desplazada. De las entidades que respondieron, cerca de un 40% manifiesta no contar con organizaciones de población desplazada y menos de la tercera parte asegura contar con Mesas de Fortalecimiento a OPD, lo cual pone en evidencia la fragilidad del proceso organizativo. Se conoce la inexistencia de Mesas Departamentales en Guainía, Chocó, Vaupés, Vichada, Caldas y Boyacá. Por su parte, la conformación de Mesas Municipales es un proceso aún menos desarrollado en todos los departamentos afectados por el desplazamiento.

El 87% de aquellas entidades territoriales que admiten contar con OPD asegura estar brindándoles apoyo material, y un 71% de las mismas asegura estar otorgándoles capacitación y formación. Indagadas sobre este tema, las OPD regionales manifestaron que la realidad es sustancialmente diferente a las conclusiones entregadas por Municipios y Departamentos a la Corte. Según Acción Social, las OPD insisten en la renuencia de los entes territoriales a apoyar las Mesas de Fortalecimiento.[57] Para establecer la situación real se necesitan instrumentos de monitoreo y evaluación que permitan consignar datos objetivos sobre oportunidades, condiciones y garantías para la participación efectiva de la población desplazada.[58]

[57] Gobierno Nacional, *Loc. Cit.*, pág. 223.

[58] Vale la pena recordar que este punto ha sido especialmente neurálgico desde la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional, al respecto la sentencia T – 025 de 2004 dice: "*La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permitan una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados*". Cfr. Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, *Sentencia T – 025 de 2004*, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda, Bogotá, 22 de enero de 2004, Párrafo 6.3.1.3 (ii).

VI. Observaciones a los logros alcanzados en la materialización del derecho a la participación efectiva.

La indagación realizada permite concluir que, no se ha publicado información relativa al número de propuestas, observaciones, o evaluaciones hechas por las OPD, así como sobre su impacto en política pública (no existen señales que permitan indicar si algunas de las propuestas formuladas por las OPD han sido aceptadas total o parcialmente, o si de cualquier otra forma estas organizaciones han contribuido a la definición final de la política pública). Los datos entregados de manera informal por las OPD evidencian un estancamiento en la materia.[59]

Tampoco existe información de la manera como las organizaciones de población desplazada (espacialmente departamentales y Nacionales) informan a sus bases, construyen colectivamente sus decisiones, ni como los representantes rinden cuentas de su gestión en materia de incidencia en política pública; las manifestaciones que la PD le ha hecho a Acción Social, en los ejercicios de socialización del Protocolo y el Aplicativo, es la de que hay desconexión entre los líderes nacionales de la Mesa nacional de Fortalecimiento a las OPD, las bases y la PD que vive en las regiones[60].

[59] Entrevistas informales con integrantes de la secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las OPD y representantes de las Mesas departamentales de Nariño, Putumayo y Bolívar.
[60] Unidad Técnica Conjunta, Convenio Acción Social-ACNUR, *Loc. cit.*

VII. Observaciones a la implementación de la orden de la Corte sobre esquema de representación de la población desplazada.

La Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009 planteó:

> "Adicionalmente, en materia de participación de la población desplazada, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 y a lo largo del proceso de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se propuso revisar el esquema de participación de **las organizaciones de población desplazada** establecido en el Decreto 250 de 2005, **que ha favorecido la centralización** de la participación **en una organización** de población desplazada y **debilitado la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial"** (negrillas fuera del texto original).

A partir de esa consideración la Corte ordenó a Acción Social, de manera específica, diseñar a más tardar el 1 de julio de 2009 *"un mecanismo de participación amplio y democrático **para las organizaciones de población desplazada**"*, que supere los problemas identificados en el esquema definido en el decreto 250 de 2005[61]; presentar, en esa misma fecha un informe de las medidas adoptadas en el tema, e incluir en los informes de 30 de julio de 2009 y 1 de julio de 2010 "*una valoración de la aplicación del mecanismo de participación **de las organizaciones de población desplazada** y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional*"[62].

Hasta la fecha se han bosquejado tres formas para construir un esquema de representación amplio y democrático:

a) *Primera: Democratizar la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las OPD***.** Una manera de afrontar las dificultades de representación descritas por la Corte Constitucional es la de democratizar la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las OPD, construyendo conexiones formales con las Mesas Departamentales *y* las Mesas Municipales.

La Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD, apoyada por Acción Social, convocó un segundo encuentro nacional de OPD, con el cual se pretende ratificar o **reestructurar** la actual Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, **definir los mecanismos de articulación de las Mesas Territoriales y la Mesa Nacional** para la incidencia en política pública, y r**establecer los canales de comunicación entre los varios niveles de estas Mesas**. El evento inicialmente estaba programado para el 28 de diciembre, se aplazó para comienzos del año 2010 y nuevamente se aplazó. A la fecha de presentación del presente informe se desconocía su fecha de realización.

b) *Segunda: Elección Universal de los representantes a las Mesas de Fortalecimiento.* Otra ruta para responder a la orden de la Corte sobre representación de la PD fue la propuesta incluida por el gobierno en el informe del 30 de Octubre de 2009, consistente en acudir al sufragio universal para elegir a los representantes de las Mesas de Fortalecimiento.

---

[61] Al respecto el numeral 162 del auto 008 de 2009 dice: "en materia de participación de la población desplazada, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 y a lo largo del proceso de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se propuso revisar el esquema de participación de las organizaciones de población desplazada establecido en el Decreto 250 de 2005, que ha favorecido la centralización de la participación en una organización de población desplazada y debilitado la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial. En consecuencia, ordenará al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada." Se consigna en la orden vigésima.

[62] Corte Constitucional. *Auto 008… Cit.*

Para argumentar su propuesta, el gobierno, en el mencionado informe, indica:

> "…los entes territoriales han manifestado dificultades que se vienen presentando en los territorios con el tema de la representatividad, pues los procesos organizativos no han contado con la suficiente cohesión, fortalecimiento, transparencia, pluralidad y acción vinculante, para que sean reconocidos y legitimados por toda la población desplazada, a la cual, las Mesas de Fortalecimiento a organizaciones de población desplazada dicen representar. La representatividad con enfoque diferencial no se visibiliza en las Mesas de Fortalecimiento, por lo que se hace necesaria la recomposición de estas en todo el país"[63].

La situación mencionada le permitió al gobierno concluir que: "*Frente a la situación percibida a nivel nacional como territorial, Acción Social … planea la necesidad de diseñar un lineamiento de política pública emanado del Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, a través de un acuerdo que determine la elección de los representantes a las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población desplazada y a los diferentes escenarios de participación, mediante el voto popular, debidamente regulado por la Registraduría Nacional, por considerarlo como un mecanismo transparente, autónomo, vinculante y legitimador de la representación*"[64].

Esta propuesta no fue aceptada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

c) *Tercera: Promoción de un modelo organizativo de abajo hacia arriba.* Una tercera fórmula explorada por Acción Social para concretar un esquema de representación amplio y democrático de la PD, es la esbozada en el Protocolo de Participación efectiva en los siguientes términos:

> "El esquema de representación de las organizaciones de población desplazada en los diversos escenarios de participación, tanto en el ámbito nacional como en el territorial, debe responder a llevar a éstos, la vocería de la población desplazada, desde su base, pasando por los hogares que conforman las organizaciones municipales que a través de sus representantes deben llevar a las mesas departamentales las propuestas, observaciones y sugerencias. A su vez las mesas departamentales deben estar en permanente comunicación y articulación con la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada con el fin de presentar propuestas colectivas orientadas a dar cumplimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos"[65].

En el Protocolo se establecen unos principios que deben orientar la representación; en el Aplicativo se agregan enfoques que deben guiar la representación: -enfoque poblacional, enfoque diferencial y enfoque territorial. Igualmente se precisan los lineamientos para la conformación de las Mesas de Fortalecimiento, los requisitos para participar en la elección de los representantes y los procedimientos para esa selección. En todo el proceso se le asigna un rol significativo a las autoridades territoriales, a Acción Social, la Registraduría y el Ministerio Público.

La propuesta de construir un esquema de representación delineada en el Protocolo y reglada en el Aplicativo, no fue impulsada por el gobierno mediante acciones concretas.

---

[63] Gobierno Nacional. *Loc. Cit.*, Pág. 223.
[64] *Ibídem.*
[65] Acción Social, *Protocolo participación… cit.*, Pág. 38.

En el documento de Acción Social, "*Propuesta Proceso de Participación de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado*"[66], se formula una propuesta similar a la definida por el Protocolo, cambiando el nombre de los órganos de representación. La propuesta plantea la construcción de un esquema de representación de lo municipal a lo nacional, con dos órganos de dirección: Comités Consultivos y Juntas directivas de voceros. Los Comités y las Juntas directivas deberían conformarse originalmente a nivel municipal; los directivos municipales elegirían los órganos departamentales y, a su vez, los directivos departamentales elegirían a los nacionales.

En el texto propuesto se define la forma de elección de los integrantes de estos órganos y los requisitos de los postulantes. Igualmente se establecen las funciones de los Comités Consultivos y de las Juntas Directivas de Voceros.

El gobierno tendría la facultad de convocar la asamblea constitutiva de los Comités Consultivos, garantizaría las condiciones logísticas para materializarla y asumiría el control del procedimiento de elección; la segunda y demás convocatorias de las elecciones para seleccionar a los integrantes de los Comités Consultivos sería potestad de la respectiva Junta Directiva que se encuentre en funciones.

Acción Social planteó esta propuesta a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD y a dos Mesas Territoriales. Igualmente fue presentada a personas del Ministerio de Interior y de otras entidades del Estado, así como a la Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Acnur y algunas agencias de cooperación Internacional, el 19 de mayo de 2010.

El cumplimiento de lo ordenado en el Auto 008, sobre la concreción de un esquema amplio y democrático de participación, está significativamente retrasado, puesto que, a primero de julio de 2009 el gobierno debería haber discutido y adoptado el respectivo mecanismo y haber rendido un informe especial a la Corte sobre las medidas adoptadas; igualmente, el 30 de octubre de 2009, debería haber dado cuenta en el informe de avance de los aportes realizados, desde este nuevo esquema de representación, a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

A la fecha sólo se cuenta con una propuesta de esquema de representación, que está en borrador; no se ha organizado aún una ruta crítica para recoger y valorar las sugerencias y propuestas de los actores mencionados en el Auto 008 y de otros interesados en participar en la discusión. No se ha adoptado oficialmente el esquema de representación y mucho menos realizado las acciones requeridas para materializarlo.

[66] Acción Social, *Propuesta Proceso de Participación de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado*, Documento 20103340702731, Bogotá, 3 de marzo de 2010.

VIII. Conclusiones.

- Existen unos lineamientos generales de política pública para garantizar el derecho a la participación efectiva de la población desplazada. Esos lineamientos acusan problemas en relación con la autonomía de las OPD, la unidad de intervención, la representación y la forma como se materializa el enfoque diferencial. En los lineamientos no existe total coherencia entre los objetivos y las estrategias utilizadas para alcanzarlos.

- Hay tímidos avances en la instrumentalización de esos lineamientos sin que configuren una propuesta completa, coherente y realista, para materializarlos; en particular, es evidente el vacío en relación con la definición de metas, recursos y tiempos para concretar las propuestas.

- No es explícita la relación entre lo establecido en el Protocolo y lo regulado en el Aplicativo. Por ejemplo, no es claro si las disposiciones que aparecen en el Protocolo y no están en el Aplicativo, siguen vigentes o no. Tampoco existe criterio para establecer cómo se resuelven las diferencias que existen entre lo regulado en uno y otro instrumento.

- No se ha hecho pública información sobre el avance de los procesos organizativos, vistos individualmente, o como esquema de representación global.

- No se cuenta con una estrategia para cualificar la acción de las OPD de tal manera que su participación sea oportuna, significativa y efectiva.

- No se ha hecho pública información sobre la destinación de recursos nacionales y territoriales para materializar el derecho a la participación efectiva de las OPD.

- Es incompleta la regulación de la manera como operaría la concurrencia, sobre la complementariedad y subsidiaridad de los esfuerzos nacionales y territoriales en relación con la participación efectiva. Buena parte de la responsabilidad en la creación de **condiciones** se carga a los entes territoriales y no existe un esquema que precise responsabilidades nacionales y territoriales en materia de concreción de **garantías** para la participación de las OPD.

- No se ha hecho pública información sobre los impactos de las propuestas y observaciones de las OPDs en las decisiones de la política pública sobre desplazamiento forzado. Ello significa que no se puede establecer el carácter significativo de la participación de la PD.[67]

- No hay un sistema de monitoreo y evaluación que dé cuenta de los avances y retrocesos en política pública sobre participación efectiva.

- Se han realizado dos consultas a las organizaciones de población desplazada: una en relación con el Protocolo y otra relacionada con la propuesta de lineamientos de política pública para atender lo ordenado por la Corte en los Autos 007 y 008. Esas consultas son un avance muy tímido en la participación directa de las OPD territoriales en las decisiones de política pública.

- Son muy bajos los niveles de materialización de condiciones, oportunidades y garantías para la participación, tanto en lo nacional como en lo territorial.

[67] La Corte ha dicho que la participación debe ser efectiva, oportuna y significativa.

- No se ha cumplido con lo ordenado por la Corte en términos de democratización y desconcentración del actual esquema de representación. Apenas se empiezan a divulgar fórmulas de representación de la PD en los escenarios de definición de la política pública.

- En síntesis, el proceso de diseño y ejecución de la política pública orientada a garantizar el derecho a la participación efectiva, está todavía en su fase inicial. La materialización del goce efectivo del derecho a una participación efectiva, oportuna y significativa de la población desplazada es, a la fecha, todavía un propósito a concretar.