



Coordinación  
Atención al  
Desplazamiento  
Forzado

Coordinación Atención al  
Desplazamiento Forzado



# Manual de procedimientos para la elaboración de Proyectos de Prevención y Atención a la Población en situación de **Desplazamiento Forzado**



Manual de procedimientos para la elaboración de Proyectos de Prevención y Atención a la Población  
en situación de Desplazamiento Forzado



DEFENSORÍA  
DEL PUEBLO  
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32  
Tel. +571 314 4000  
+571 314 7300  
Fax. +571 640 0491  
Bogotá, D.C.- Colombia

www.defensoria.org.co  
info@defensoria.org.co



OIM Organización Internacional para las Migraciones



desplazamiento forzado

Julio de 2004  
Bogotá - Colombia



DEFENSORÍA  
DEL PUEBLO  
COLOMBIA



---

IOM International Organization for Migration  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
OIM Organización Internacional para las Migraciones

# El espacio femenino de la desplazación comienzo



IOM International Organization for Migration  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
OIM Organización Internacional para las Migraciones



Desplazamiento

*Manual de procedimientos  
para la elaboración  
de Proyectos de Prevención  
y Atención a la población  
en situación de*  
**Desplazamiento Forzado**

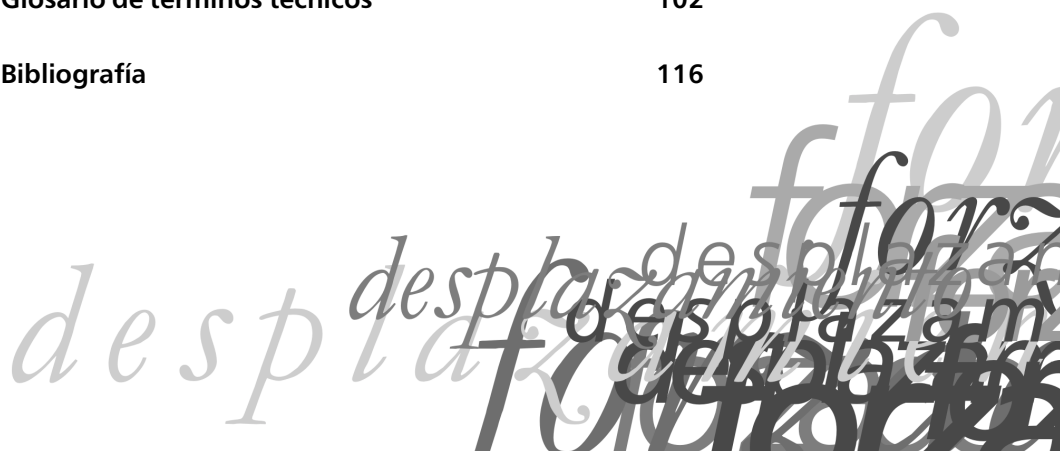


*Bogotá, julio de 2004*

## ▾ Índice

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>2. Lineamientos para la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de planes y proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado</b>	<b>15</b>
2.1. Frente a los procedimientos utilizados para la participación en los comités locales y regionales de atención a la población desplazada	15
2.2. Frente a la representatividad y a la legitimidad de los actores que participan en los comités locales y departamentales de atención a la población desplazada	17
2.3. Frente a una nueva estrategia para el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes y proyectos de atención a la población desplazada	18
2.4. Frente a la capacidad técnica de los grupos de desplazados	19
2.5. Frente al manejo de las relaciones de poder	21
2.6. Frente a los procesos de negociación de planes y proyectos de atención	22
<b>3. Descripción de los problemas para formular planes y proyectos de prevención y atención al Desplazamiento Forzado</b>	<b>30</b>
3.1. La medición de los problemas de desplazamiento forzado	36
3.2. Fuentes para la identificación de valores esperados	38
3.3. Problemas solucionables de desplazamiento forzado	41
3.4. Problemas flexibles de desplazamiento forzado	42
3.5. Problemas plausibles de desplazamiento forzado	43
3.6. Instrumento para monitorear los enunciados de problemas de desplazamiento forzado	44

<b>4. El análisis intersectorial de los problemas de Desplazamiento Forzado</b>	<b>46</b>
4.1. La interpretación histórica de los problemas de desplazamiento forzado.	47
4.2. La matriz de análisis intersectorial	49
4.3. La correlación estadística	53
4.4. La priorización de los problemas en el desplazamiento forzado	53
<b>5. El análisis de los conflictos y de las alianzas frente a la formulación de planes y proyectos de prevención y atención del Desplazamiento Forzado</b>	<b>63</b>
5.1. La matriz para el análisis de los intereses	65
5.2. La matriz para el análisis de las relaciones de poder	68
<b>6. ¿Cómo elaborar proyectos para prevenir y atender el Desplazamiento Forzado?</b>	<b>76</b>
6.1. Tablero para el diseño de proyectos	76
6.2. El marco lógico del proyecto	83
<b>Guía Pedagógica</b>	<b>90</b>
<b>Glosario de términos técnicos</b>	<b>102</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>116</b>



*Manual de procedimientos para la elaboración  
de Proyectos de Prevención y Atención a la población  
en situación de **Desplazamiento Forzado***

---

Volmar Perez Ortiz  
**Defensor del Pueblo**

---

María Camila Moreno Múnera  
**Coordinadora Atención al Desplazamiento Forzado**

---

El ensayo, la guía pedagógica y los cuadros fueron elaborados  
por **Fernando Medellín Lozano**.  
Revisión de texto a cargo de María Camila Moreno y Alberto Gaona Puerta

---

Las opiniones del autor del texto que se incluyen en la presente publicación  
no reflejan necesariamente la posición institucional de la Defensoría del Pueblo.  
El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar por cualquier  
medio, total o parcialmente, citando la fuente.

---

**Diseño y diagramación:**

Alexandra Medina  
Viviana Monsalve A.

**Fotografías**

Luz Mery Panche

**Impresión**

Editorial Bochica

---

**Defensoría del Pueblo**

Calle 55 No. 10-32  
Teléfonos 314 73 00  
Ext. 2486/2527  
Bogotá, D.C., julio 2004  
[www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)



# Presentación.

La Defensoría del Pueblo, como institución del Estado Colombiano responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos en el marco de un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, ha venido cumpliendo un papel fundamental en la protección de los derechos, libertades y garantías de la población en riesgo o situación de Desplazamiento Forzado en Colombia.

En los terrenos teórico y práctico, la experiencia acumulada por la Defensoría del Pueblo en el trabajo de campo en las distintas regiones, ha llevado esencialmente a:

- Reconocer las necesidades más apremiantes de población en situación de desplazamiento.
- Observar las debilidades de los mecanismos institucionales y no institucionales de prevención y atención al desplazamiento forzado, y
- Formular las recomendaciones precisas para prevenir el desplazamiento y atender a las víctimas.

En los últimos años, el Estado colombiano ha diseñado un conjunto de leyes, normas y procedimientos que buscan brindar atención y protección a las personas y poblaciones en situación de desplazamiento.

Frente al diseño de normas y mecanismos por parte del Estado, es preciso señalar la necesidad actual de cerrar la brecha existente entre la producción de normas y la formulación de políticas, y la adopción de medidas y aplicación efectiva de las mismas desde un enfoque de derechos humanos, mediante los cuales se le brinde una verdadera y real atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado.

Si lo que importa es la realización de los derechos humanos, el eje central de las políticas públicas debe ser el sujeto y las relaciones con su entorno económico, social y cultural. Las acciones deben dirigirse a garantizar el restablecimiento de la dignidad.

El problema del desplazamiento forzado y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada es hoy un problema de relevancia y ha sido incluido en la agenda de gobierno, en la agenda legislativa y en la agenda de la sociedad, gracias a la movilización de argumentos, al debate político generado y a la persuasión que han logrado la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de los desplazados, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, las Altas Cortes, las organizaciones sociales y políticas, los medios de comunicación por más de una década.

En tal sentido, la Política Pública para el Desplazamiento Forzado no puede obedecer a un modelo de “oferta política” (enfoque de asistencia social) sino a un marco de demanda social (enfoque de protección y reparación de derechos).

Para la Defensoría del Pueblo, el Desplazamiento Forzado implica una práctica continua de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Con el desplazamiento forzado se vulneran, entre otros, los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la libertad individual y a la seguridad personal de estos individuos.

El desplazado forzado es una víctima en alto estado de indefensión y vulnerabilidad, lo cual exige una respuesta unificada, oportuna y eficaz del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior, la Defensoría interpreta que el Estado debe promover, en los términos del artículo 13 de la Constitución, la protección de las personas que se encuentran en condición de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas en situación de Desplazamiento Forzado.

Por su parte, la sociedad en su conjunto debe obrar de conformidad con su deber de actuar bajo el principio de solidaridad social previsto en el artículo 95 de la Constitución.

El propósito del presente volumen es aportar al sustento teórico y práctico de ese ejercicio de la solidaridad entre representantes de distintos sectores sociales. Este libro se propone como una herramienta a ser utilizada en contextos educativos, en los cuales confluyan no solamente profesores e investigadores, sino líderes sociales, servidores públicos y representantes de las comunidades que se encuentran en situación de Desplazamiento Forzado.

El libro incluye una serie de Ensayos relativos a diversos aspectos del Desplazamiento Forzado, con énfasis en un panorama sobre las políticas públicas que se han venido diseñando frente al fenómeno. Además, propone una selección de ejemplos que serán base para el debate y el análisis. Seguidamente, aporta un Glosario de términos técnicos relacionados con el tema, así como una Guía Pedagógica muy útil para dar flexibilidad al material, de modo que pueda ser aprovechado en contextos diferentes. Finalmente, ofrece un catálogo de bibliografía de referencia.

Si bien este material abarca de manera amplia los diferentes aspectos del Desplazamiento Forzado por la violencia, sabemos que es aún insuficiente para la enorme tarea de educación en Derechos Humanos que todos debemos adelantar. No obstante, es un paso inicial en el camino que todos esperamos transitar hacia el rescate de lo que nos hace humanos: la dignidad de la persona.

*desplazamiento  
forzado*



Planes y proyectos de prevención  
y atención al desplazamiento  
forzado con enfoque de  
**Derechos Humanos** en los  
departamentos y municipios  
de Colombia.



*desplazamiento  
forzado*



## 1. INTRODUCCIÓN.

En este documento se presentan los lineamientos e instrumentos que pueden ser utilizados para la formulación, la ejecución y la evaluación de los programas y proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado a partir de un enfoque que pretende incidir en la protección, reparación y realización de derechos y, de igual manera, lograr impactos importantes en los procesos de autodeterminación y gestión de las comunidades y familias desplazadas como consecuencia del conflicto interno en Colombia. Los procedimientos y las técnicas que aquí se presentan se constituyen en una guía para ser utilizada por los Comités locales y regionales de Atención a la población desplazada, las organizaciones sociales comprometidas con la atención a esta crisis humanitaria, las instituciones del estado encargadas de la prevención y atención de este fenómeno y la comunidad internacional que estimula y apoya la ejecución de proyectos en este campo.

Introducir el enfoque de derechos y de gestión en el tratamiento del desplazamiento forzado, implica mejorar

los procedimientos que usualmente se utilizan en los departamentos y en los municipios para la identificación, formulación, ejecución y evaluación de iniciativas de inversión. Estos enfoques retoman los mismos principios de los planes y proyectos descentralizados y participativos, introduciéndoles un particular énfasis en cuanto a los impactos esperados en la comunidad desplazada y en los grupos humanos de su entorno como consecuencia de su aplicación. Consiste por lo tanto en mejorar lo que tradicionalmente hacen, o deben hacer, las localidades para promover la atención y los programas de inclusión social de su población.



## ➤ 2. LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PLANES Y PROYECTOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Para el desarrollo de procedimientos orientados a una participación de las organizaciones sociales, y en especial las de los desplazados, en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de planes y proyectos para su atención, se recomienda tener presentes los siguientes elementos:

### *2.1. Frente a los procedimientos utilizados para la participación en los comités locales y regionales de atención a la población desplazada*

- La realización de eventos en donde se convoca a las organizaciones y líderes de las organizaciones de desplazados o en riesgo de serlo, a emitir sus opiniones y a escuchar las propuestas de los “expertos” locales y nacionales, generalmente generan

*lineamientos  
participación*

el desconcierto y la apatía por parte de la población para volver a asistir a este tipo de eventos. La participación esporádica de la población desplazada y los grupos discriminados, sin información procesada, sin demasiado tiempo para estar en estos eventos y sin reconocer y aprovechar sus propios referentes de poder, termina por desgastar los procesos participativos en los comités locales y departamentales.

- Los procedimientos de participación de la población desplazada que se implementen en los comités, deben garantizar que las organizaciones y sus líderes mejoren las capacidades para interpretar la información disponible sobre la situación del desplazamiento forzado en los municipios y regiones.
- Es importante que los funcionarios de instituciones municipales, departamentales y nacionales, reconozcan e incorporen en los procedimientos formales de encuentro con los grupos de desplazados en los comités, la nueva dimensión del tiempo (urgencia para la atención, pero demora de las decisiones internas de los grupos de desplazados fracturados por el desplazamiento y el temor) y de los liderazgos emergentes como consecuencia de su nueva situación. No se debe imponer un rol adicional a los grupos de líderes, sobre todo si son mujeres, sino adaptar los procedimientos y tiempos de la comunicación que se presentan en la cotidianidad de estas comunidades. No se trata de que los “comités son para atender a la población desplazada”, sino de que “la población desplazada pueda utilizar los comités para que sean entendidos y atendidos”.
- Igualmente, es necesario mantener el carácter participativo de la fase de elaboración de proyectos de inversión. Es común que estas actividades respondan más a las exigencias normativas y formales que a un estilo pedagógico, estratégico y participativo. Por lo tanto, es necesario lograr un debate más profundo y extensivo al interior de los grupos de desplazados para garantizar que los proyectos elaborados respondan a sus intereses, al cumplimiento y reparación de sus derechos y a fortalecer su capacidad de autodeterminación y gestión.

- Los grupos de desplazados que inician procesos de participación sustantiva en las localidades generalmente no esperan que su contribución implique un permanente esfuerzo de dedicación a una actividad adicional a las que cotidianamente desempeñan. Por ello es necesario que los comités atiendan rápidamente el malestar que se puede generar al interior de las organizaciones, básicamente a través de tres estrategias: la distribución racional de las responsabilidades a cada integrante de los grupos de desplazados, un fuerte y calificado apoyo logístico por parte de los funcionarios locales nacionales, y la descarga de labores al interior de las familias, organizaciones y comunidades de desplazados, especialmente de las mujeres, para destinar el tiempo necesario al proceso de formulación participativa de proyectos de inversión. Estos aspectos deben ser sistemáticamente monitoreados por el comité de prevención y atención al desplazamiento.
  
- De cualquier manera es importante estudiar la posibilidad de cualificar el rol comunitario y los procesos de autodeterminación y gestión de grupos de desplazados, brindando la posibilidad de que mujeres y hombres con liderazgo se dediquen, con el tiempo suficiente, al estudio de problemas y a la formulación y evaluación de programas y proyectos de prevención y atención al desplazamiento. Esto implica que el rol comunitario, de liderazgo social, podría ser subsidiado o retribuido por las autoridades locales, nacionales o por la cooperación internacional.

## ***2.2. Frente a la representatividad y a la legitimidad de los actores que participan en los comités locales y departamentales de atención a la población desplazada***

Es común que los diferentes grupos de desplazados así como los miembros de los comités, cuestionen el verdadero nivel de representación de los intereses de las personas y organizaciones que se sientan en el. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la participación total en los procesos de designación de representantes, es un procedimiento a todas luces imposible de cumplir en la mayor parte de municipios del país. Además,

precisamente uno de los resultados que se podría esperar de una participación real de la población desplazada es el estímulo, generado por la fuerza de los hechos, para que sus organizaciones así como la comunidad en general, y los grupos más discriminados en particular, se interesen y comprometan no sólo en la designación de sus representantes sino también en el proceso de gestión de sus intereses.

Hay que reconocer que si bien las personas pueden representar un conjunto de intereses compartidos por el grupo de desplazados, las acciones concretas en términos de identificación de problemas, de interpretación de información y sobre todo, de negociación, son aspectos que se resuelven en el ámbito personal y no necesariamente en el ámbito del gran grupo al que se representa. Por ello, lo realmente fundamental es que los representantes mantengan los principios básicos que hayan sido definidos con cada organización. Esta unidad de propósitos se logra, por un lado, mediante la caracterización interna de cada grupo, gracias a la cual se definen los objetivos estratégicos de su participación en los comités y, por otro, mediante el establecimiento de eficientes canales de comunicación con los representados.

Es muy importante que en Colombia se destinen más recursos económicos y financieros por parte de las instituciones y de los cooperantes para fortalecer los canales de comunicación entre las organizaciones de desplazados y sus representantes, así como para garantizar el fortalecimiento de las estructuras internas y de trabajo de los grupos de desplazados que existen en los municipios y departamentos.

### *2.3. Frente a una nueva estrategia para el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes y proyectos de atención a la población desplazada.*

En algunos municipios del país, que pueden tener una amplia trayectoria en procesos de participación, es posible que ante la aplicación de la metodología que se presenta a continuación, se generen dos tipos de reacciones por parte de los miembros de los comités. La primera, se refiere a que se escuche a los diferentes grupos de población desplazada, pero que las

decisiones sigan siendo tomadas de acuerdo con los criterios tradicionales y con las iniciativas que presente el gobierno local o nacional. La segunda, a que el comité puede estar formulando proyectos utilizando como mano de obra barata a los diferentes grupos de desplazados que simplemente cumplen las funciones de recolección y de procesamiento de información. La superación de estos temores y el tránsito hacia dos ventajas de los procesos de participación sustantiva, como lo son el reconocimiento de que existe una posibilidad de entrar a reflexionar en torno a los problemas y soluciones para la población desplazada en la localidad y la evidencia de una apertura a la comunicación y a la concertación, dependerán de que en los procesos de participación los resultados sean rápidos y diáfanos para los miembros de los grupos de desplazados.

#### ***2.4. Frente a la capacidad técnica de los grupos de desplazados.***

Es evidente que la mayor parte de organizaciones de desplazados e individuos que los conforman jamás se han enfrentado al diseño de programas y proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado y, menos aún, cuando se introduce una perspectiva de derechos y de gestión. La recopilación y el procesamiento de información será una tarea ardua que contará probablemente con tres dificultades centrales. En primer lugar, la ausencia de un sistema de información local que provea a los grupos y al comité en general, de información sobre las condiciones concretas de la situación de los desplazados con respecto a otros sectores sociales, y que además sea única, oportuna y confiable para el proceso de diagnóstico. En segundo término, la formación de las personas y de los grupos para interpretar la información de acuerdo con los enfoques propuestos y, finalmente, la aplicación misma de los instrumentos que se proponen más adelante, así como la elaboración y redacción de los documentos.

En cuanto a la información, es necesario anotar que Colombia cuenta, gracias a los esfuerzos de CODHES y la Red de Solidaridad, con cifras actualizadas a nivel nacional, departamental y local. Sin embargo, estas se concentran generalmente en los grandes agregados de población desplazada, sin atender algunas otras necesidades de información propias de

las localidades a las cuales arriban estas comunidades (v.g. dotación de infraestructura, ingreso, pobreza, salud, educación, etc) y generalmente desconociendo las deficiencias y, por tanto, los niveles de vulnerabilidad de los municipios y de la población receptora.

Por ello, los grupos de desplazados y los comités en general enfrentarán dificultades puesto que, a pesar de conocer los indicadores que pudieran caracterizar de mejor manera los problemas que enfrentan los desplazados, se demorarán algún tiempo en la identificación de la fuente y en la recopilación de la información complementaria, comparativa y de análisis del entorno en el cual se desenvuelven. En este sentido, los sistemas de información local, como herramientas de apoyo permanente a la toma de decisiones, deben contemplar por lo menos los siguientes aspectos: la identificación de los indicadores de desplazamiento forzado necesarios para monitorear la situación local; la selección de los indicadores que hacen referencia a las debilidades propias de los municipios receptores (vulnerabilidad) para atender a los desplazados internos; la construcción estadística de los indicadores previamente escogidos y el diseño de un modelo de recuperación y de procesamiento permanente de la información que se acomode al desenvolvimiento cotidiano de la población local y de la población desplazada que llega, sobre todo en aquellas microregiones más afectadas por este fenómeno.

La segunda dificultad que pueden enfrentar los comités de atención a la población desplazada es la capacidad de interpretación y de análisis de la información recolectada. Las actitudes y las aptitudes para interpretar información y articular problemas sobre el desplazamiento forzado requieren de un gran apoyo por parte de los funcionarios de la localidad, de la nación y de los cooperantes internacionales. Desafortunadamente estas cualidades, consideradas como uno de los puntales básicos para la formulación y evaluación de proyectos con enfoque de derechos y de gestión, se adquieren progresivamente mediante la capacitación y la práctica permanente.

En cuanto a la preparación y la presentación de la posición de cada uno de los grupos de desplazados que participen en la formulación de proyec-

tos, así como de algunos de los funcionarios de las administraciones locales, más allá de los problemas operativos y de disponibilidad de tiempo, es necesario aclarar que pueden surgir dificultades relacionadas con la elaboración de documentos. Las personas aprenden a escribir pero no son formados para escribir. Es muy probable que buena parte de ellos no cuenten con destrezas de lectoescritura. Por ello la posición de los funcionarios nacionales, de los miembros de las organizaciones sociales y de los cooperantes internacionales debe ser la de constituirse en el más claro apoyo técnico de los grupos de desplazados y de los propios funcionarios de algunos municipios mediante cuatro tareas fundamentales: (i) la conducción de los aspectos técnicos en cada una de las reuniones, (ii) la búsqueda y procesamiento de la información sobre desplazamiento y vulnerabilidad social y municipal, (iii) la aplicación de los instrumentos y (iv) la elaboración de los documentos. Pero no solamente deben estar capacitados para esta labor sino, tal vez lo más importante, tener una actitud y un compromiso acorde con los principios de desplazamiento forzado y del enfoque de derechos que promueven.

### *2.5. Frente al manejo de las relaciones de poder.*

La participación de la ciudadanía, de los desplazados, de las organizaciones sociales y de funcionarios en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de atención al desplazamiento forzado implica un delicado trabajo con los sectores que tradicionalmente toman las decisiones sobre los proyectos de desarrollo en los municipios y departamentos. Cualquiera de estas fuerzas locales o regionales, aglutinadas en torno a un interés específico frente al proceso de participación o frente al conflicto armado, puede fortalecer las acciones del comité o, de igual manera, estancarlas e invalidarlas. La relación que se establezca con estos grupos se debe hacer en torno a los intereses que tienen de forma colectiva y estratégica.

Para superar estas dificultades se debe trabajar en dos ámbitos diferentes. De un lado, consolidar los grupos y líderes políticos en torno a intereses comunes sobre el desplazamiento forzado y, de otro, fortalecer la capacidad de gestión y de presión de los grupos de desplazados de la localidad

para lograr un mayor compromiso de todos los sectores con el proceso de participación y con sus resultados en términos de la protección y reparación de sus derechos.

Para ello hay que diseñar modelos de participación que se muestren, a los ojos de las autoridades locales, como verdaderas estrategias para fortalecer su liderazgo político interno, a través de planes de manejo del desplazamiento concertados con las fuerzas de la localidad. Así se demostrarán las bondades de un proceso participativo de formulación de proyectos de atención al desplazamiento forzado, dentro de un Estado Social de Derecho y acorde con los lineamientos de la descentralización.

Los funcionarios locales, siguiendo el aval otorgado por los alcaldes al proceso de participación ciudadana en los comités de atención, entenderán que será al interior del proceso, y no al margen de éste, en donde se dirimirán los intereses personales que se encuentran en juego.

Una segunda estrategia para consolidar los procesos de participación tiene que ver con la validación institucional de las decisiones que se tomen en las mesas de trabajo con población desplazada. Sus resultados son difícilmente cuestionables, porque son el producto de un ejercicio en donde tienen asiento los sectores más representativos de la localidad, de la sociedad civil y de la cooperación internacional en la región. Es necesario garantizar que las decisiones adoptadas en el seno de estos organismos contengan un compromiso explícito de las autoridades para su puesta en marcha.

## ***2.6. Frente a los procesos de negociación de planes y proyectos de atención.***

- Tal vez el primer problema que enfrentan las mesas de trabajo y los comités de atención a la población desplazada es el no considerarse a sí mismos como espacios de negociación. Tanto su concepción en la Ley 387, como su impulso como política pública, han seguido este criterio que, sin embargo, ha sido imposible de cristalizar en los municipios y departamentos. Las largas y a veces



improductivas sesiones de los comités y de las mesas de trabajo con población desplazada se deben, entre otras cosas, a que tanto para las comunidades desplazadas como para los funcionarios de las administraciones locales y nacionales, la “negociación” es el resultado de una acción de presión de los grupos organizados y no de una actitud permanente que debe tener el estado para la construcción, ejecución y evaluación de la política pública. Por ello, los instrumentos que se presentan más adelante, pretenden ofrecer a las mesas y a los comités herramientas concretas para su trabajo. Se trata de Instrumentos para negociar y tomar decisiones fundadas en el marco de los derechos fundamentales y de las estrategias de autodeterminación y gestión de los grupos de población en situación de desplazamiento.

- Para la negociación de proyectos de atención a nivel local, es recomendable llegar a acuerdos previos a la formulación de estos, sobre tres aspectos centrales: (i) La noción de protección y reparación de los derechos de la población desplazada, (ii) el sentido que tiene la autodeterminación y la gestión al interior de los grupos o familias de desplazados, (iii) los problemas relacionados con los derechos y la autodeterminación de las comunidades desplazadas y, por tanto, (iv) las principales líneas de acción para formular los proyectos o iniciativas de inversión. Si se logran acuerdos sobre estos cuatro puntos, es posible conseguir dos propósitos dentro del proceso de formulación de planes y proyectos de prevención y atención al desplazamiento. De un lado, orientar los ejercicios de formulación por parte de cada grupo, organización social o institución, debido a que se cuenta con problemas y líneas definidas de acción y, por otro, concertar entre los grupos, organizaciones e instituciones, acuerdos previos sobre los cuales se construyen posteriormente, con mayor facilidad, las acciones puntuales (proyectos).
- La asunción de acuerdos previos sobre las nociones de derechos y gestión y de las líneas de acción necesarias para cristalizar dichos acuerdos, colocan la elaboración de planes y proyectos en un ámbito de menor trascendencia. Desde esta perspectiva, la discusión

y negociación se centra en el contenido de las acciones puntuales, en su priorización, en la integración del SNAIPD y en el monto de los recursos asignados para su ejecución. Por el contrario, la inexistencia de acuerdos previos, en términos de la prioridad de los problemas y de las líneas de acción, puede provocar una especie de desarticulación entre los planteamientos de los diagnósticos y de los proyectos de atención formulados.

- De igual manera se pueden presentar en las experiencias de negociación dificultades para una amplia formulación de proyectos de atención en el marco de los derechos y la gestión. Estas dificultades pueden originarse en: (i) una falta de claridad sobre lo que significa la gestión y los derechos fundamentales con respecto a su aplicación en torno al tema del desplazamiento forzado, (ii) en la relación de estos derechos con las estrategias y objetivos de desarrollo de un municipio y, adicionalmente, (iii) en la escasez de proyectos que concreten el enfoque de derechos y de gestión para las comunidades de desplazados.
- Otra dificultad que enfrenta el proceso de formulación de alternativas para la prevención y atención del desplazamiento forzado, tiene que ver con la naturaleza de la imagen posible que cada grupo se plantea en el seno de los comités. Los procesos de negociación bajo los cuales se puede formular un plan de atención tienden fácilmente a colocar los niveles de discusión de la población desplazada y de las autoridades sobre los «lugares comunes», es decir sobre las necesidades sentidas en términos del desarrollo. La deficiencia en la infraestructura básica, educación, salud, vivienda, etc, son temas que por su importancia para la supervivencia de la población desplazada, se colocan en primera fila de la discusión en los comités.

Sin negar la gran importancia que estos aspectos tienen para la vida cotidiana de la población, tienden a concentrar la atención en los factores inmediatos y de atención coyuntural. Es por eso que la política pública

del estado colombiano en términos del desplazamiento continúa bajo los parámetros de la atención de emergencia y ayuda humanitaria, muchas veces con esquemas asistencialistas que atentan contra los procesos de autodeterminación y de gestión que deben emprender las poblaciones desplazadas. Esta orientación de carácter reactivo dificulta enormemente la posibilidad de tratar otros aspectos fundamentales para grupos a quienes se les han violado de manera masiva y permanente sus derechos fundamentales. Dimensiones como la verdad, la justicia y la reparación, entre otras, quedan subsumidas entre la inmediatez de los reclamos y la reactividad de la política pública.

Es por ello que los elementos proactivos, la anticipación y resolución de conflictos futuros y el diseño de escenarios prospectivos de protección y reparación de los derechos fundamentales de la población desplazada, dentro de estrategias de gestión conjunta en donde las comunidades fortalecen su capacidad de decisión y de aporte concreto y cotidiano a la construcción o reconstrucción de su proyecto de vida, se convierten en una de las funciones más importantes de los funcionarios públicos, de organizaciones sociales y de agencias de cooperación que trabajan bajo esquemas de participación sustantiva.

Los planes de acción y los proyectos de atención a la población desplazada son los vehículos para que la política pública transite desde una visión de atención a necesidades hacia un enfoque de garantía y reparación de derechos fundamentales.

- En otro orden de ideas, existe diferencia entre el documento de diagnóstico tradicional y un documento destinado a la presentación en una mesa de trabajo o a un comité de atención a la población desplazada. La relación existente entre la extensión del documento y la claridad argumentativa es vital en estas circunstancias. La relación entre la forma (extensión) y contenido (claridad argumentativa) de los documentos determina su capacidad de incidencia en los actores del comité o de la mesa. Como documento de negociación es fundamental que los trabajos propongan soluciones. La identificación de áreas específicas de intervención es

fundamental no sólo para otorgarle al documento un carácter propositivo ante los ojos de los lectores, sino también para orientar desde este momento la formulación de proyectos de atención al desplazamiento forzado dentro de un enfoque de derechos.

- De igual manera, la llamada fuerza argumentativa de un documento de negociación depende, entre otros elementos, de la correcta utilización de fuentes de información. El tratamiento de cuadros, estadísticas, gráficos y demás posibles fuentes de información le otorga mayor solidez real y aparente a los argumentos que se presentan en los documentos. Sin embargo, no se trata de utilizar indiscriminadamente información puesto que es posible caer en dos errores muy comunes. La colocación de la información en anexos, útil para presentación formal de trabajos académicos, pero no para causar impacto en el lector común y corriente de un comité, o bien, la inclusión dentro del texto de información estadística que no hace referencia al tema que se está tratando, o de la cual no se saca todo el provecho posible.
  
- Hay que tener presente por lo menos dos tipos diferentes de intereses que se presentan en los comités de atención a la población desplazada. De un lado se encuentra efectivamente aquel conjunto de intereses que de una u otra forma han guiado el desarrollo del diagnóstico y la formulación de programas y proyectos. Son los intereses estratégicos de cada grupo frente a la atención al desplazamiento. Los segundos se presentan claramente frente al evento mismo de la negociación en el comité. Son expectativas de diferente carácter que pretenden ser satisfechas a través de la negociación. Así, mientras un grupo de líderes de la sociedad civil puede tener como interés estratégico el de «reparar los derechos violados a una comunidad desplazada y proteger los derechos fundamentales de toda la población en el momento del retorno», su interés en el comité puede ser el de «consolidar un espacio único e incuestionable para que todas las iniciativas de inversión que lidere el comité sean consultadas y ejecutadas directamente con las organizaciones sociales». Son

intereses complementarios y legítimos, pero operan en contextos diferentes del proceso de formulación y negociación de los planes y proyectos de atención a la población desplazada.

- La mayor parte de los documentos que surgen de las mesas y de los comités de prevención y atención al desplazamiento forzado tienen como particularidad el altísimo perfil que se le otorga al aspecto territorial. En términos del desplazamiento, la población maneja sus intereses muy ligados al territorio. Esto tiene mayor énfasis en las comunidades indígenas, afrocolombianas y en las administraciones territoriales. Aspectos como el poder, la acumulación, la participación, el bienestar, los ingresos, etc, tienen una clara dimensión territorial para la población desplazada y receptora.
- Otro aspecto que vale la pena resaltar es la tradicional tendencia a la presentación de dos tipos diferentes de problemas para atender en el desplazamiento forzado. Los problemas del entorno y los problemas del sistema de atención. Los del entorno hacen referencia a aquellos problemas que influyen y determinan directamente al desplazamiento forzado (v.g. amenazas, combates, masacres, volumen de recursos, etc) pero sobre los cuales el SNAIPD no tiene gobernabilidad en el nivel local. La estrategia de seguridad nacional, así como la distribución de recursos en el presupuesto nacional no son temas que pertenezcan a la parte local o regional del SNAIPD pero que si influyen permanentemente la realización de las mesas y de los comités.
- Los funcionarios locales y nacionales deben realizar un trabajo previo con los grupos de desplazados, para unificar términos y conceptos, de tal forma que se agilice la negociación. De igual manera, se debe preparar con anterioridad a los grupos sobre la metodología a utilizar en las mesas de trabajo y en los comités locales y departamentales.

- En términos de la preparación de la agenda de negociación entre los diferentes grupos de desplazados de las localidades, vale la pena tener presente:
  - Es necesario realizar previamente la discusión sobre el qué, porqué y el cómo se va a hacer la agenda de trabajo.
  - Hay que evaluar previamente los grados de avance de los grupos para así poder establecer la estrategia de presentación de la agenda.
  - Preparar a los grupos en técnicas de negociación. Es necesario predefinir con ellos cuales podrían ser las estrategias a seguir.
  - La agenda debe ser un itinerario flexible de puntos. Cada grupo debe llevar su propuesta de agenda para ser discutida al inicio de las sesiones. La agenda es entonces el primer punto a negociar en las mesas.
  
- Un tema recurrente en términos de la negociación de las inversiones locales y por tanto de la atención al desplazamiento forzado, es el conocimiento previo de lo que se denominan los «techos presupuestales». Estos son entendidos frecuentemente como un obstáculo para formular propuestas de inversión. Se utiliza el argumento de que “para qué se formula si el dinero no va a alcanzar”. Se asume que la formulación de los proyectos es un ejercicio de manejo eficiente de unos recursos finitos para las localidades. Esto realmente no es cierto, la capacidad de gestión de recursos es un elemento importante dentro de un presupuesto de inversiones. De hecho se pueden otorgar partidas, por parte del gobierno local, que contribuyan a procesos de cofinanciación con entidades nacionales e internacionales para la atención a la población desplazada. De alguna manera los recursos no son tan finitos como lo consideran buena parte de los funcionarios que realizan procesos de diseño del presupuesto dentro de las localidades.

- Es indudable que en los comités y mesas de trabajo hace falta un énfasis especial en la pedagogía de la eficacia de la inversión pública. En esta, mediante mecanismos de autorregulación y de corresponsabilidad por parte de las comunidades de desplazados, de las organizaciones sociales y de la cooperación internacional, partiendo de lo que las comunidades tienen y promueven económica, social y culturalmente hablando, los recursos económicos necesarios para generar o fortalecer procesos productivos, esquemas organizativos, alianzas con instituciones, innovaciones o adaptaciones tecnológicas y, sobre todo, una manera de mirar diferente su propio desarrollo y su relación con las instituciones, los recursos deberían tener un impacto mucho más importante con respecto a lo que hoy sucede en cada una de las regiones y municipios. O dicho de otra manera, acciones institucionales que operen en las regiones de atención al fenómeno del desplazamiento interno decididamente dentro del enfoque del desarrollo autogestionado, pueden lograr gran cantidad de impactos positivos para la protección y reparación de los derechos y la consolidación del capital social, con una proporcionalmente baja aplicación de recursos. Uno de los mayores retos de los comités y mesas es el de probar y difundir este aprendizaje en el trabajo de alianzas con otras instituciones, sobre todo aquellas del orden nacional e internacional. Es necesario derrotar al esquema de “¿cuánta plata hay?” y hacer prevalecer el de “¿qué podemos hacer entre todos?”. Sin embargo, es necesario consolidar una muy buena base institucional local y regional para promover este enfoque de gestión y de alianzas estratégicas.

### ➤ 3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROBLEMAS PARA FORMULAR PLANES Y PROYECTOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

El proceso de diseño, ejecución y evaluación de planes y proyectos con enfoque de derechos y de gestión para la prevención y atención del desplazamiento forzado comprende una serie de actividades interdependientes. Ellas son:

- a) Análisis de la información de desplazamiento forzado del contexto del desarrollo de las localidades y regiones.
- b) Identificación de problemas que afrontan las comunidades desplazadas o en riesgo de serlo.
- c) Priorización de los problemas.
- d) Análisis de intereses de los actores frente a los problemas del desplazamiento forzado.
- e) Identificación de las relaciones de poder entre los actores y grupos de desplazados para la resolución de los problemas identificados en las localidades y regiones.
- f) Identificación y formulación de programas y proyectos de pre-

*descripción  
problemas*



cción y atención al desplazamiento forzado que promuevan un enfoque de derechos y de gestión.

g) Estrategias para la ejecución y evaluación de estos planes y proyectos.

A continuación se presenta el marco general de las actividades mencionadas, señalando cuales son sus principales insumos y productos, así como algunos de los instrumentos que pueden ser utilizados en cada una de estas fases. Se pretende ofrecer un marco general a partir del cual se puedan abordar los temas específicos de cada uno de los aspectos considerados claves (prevención, atención humanitaria, restablecimiento, fortalecimiento institucional, sistemas de información, etc) en el diseño de programas y proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado.

Existen dos tipos de información que se utilizan para la formulación de los proyectos con enfoque de derechos para atender el desplazamiento forzado. El primer tipo es de contexto y pretende ubicar a la región en general y al municipio o su cabecera en particular en la trama general del desarrollo, del conflicto armado y de la situación del desplazamiento en el país. El segundo conjunto de información es particular y hace referencia a cada uno de los sectores claves y derechos a proteger y a reparar a la población desplazada. En el cuadro No 1 se plantea la información que, de manera general, se debe considerar para presentar el contexto regional y local del desplazamiento forzado.

Una vez se ha recuperado y analizado la información de contexto, se procede a indagar por las condiciones del desplazamiento forzado en cada localidad. El objetivo del estudio es la identificación y la descripción de los problemas del desplazamiento desde un enfoque de derechos.

Los problemas deben cumplir con cuatro condiciones fundamentales: (a) deben tener una expresión medible, (b) deben ser solucionables, (c) deben ser flexibles y (d) deben ser aceptados socialmente como tales. Además de estas condiciones, los problemas deben ser caracterizados de manera amplia en la región, a partir de la identificación de los fenómenos con los cuales se encuentran íntimamente relacionados.

## CUADRO N° 1

### Guía para el análisis de la información de contexto del desplazamiento forzado

#### OBJETIVO ↙

#### CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO O REGIÓN ↗

- Presentar a la región o a cada uno de los municipios como una unidad homogénea que se refleja en, por lo menos, uno de los siguientes aspectos: unidad geográfica o ecológica, unidad económica interna, unidad e identidad socio - cultural o unidad política
- Identificar la afectación diferencial del conflicto en los diferentes grupos de población (por étnia, género y edad) desplazada y receptora en el municipio
- Establecer posibles diferencias en los intereses de la población desplazada y receptora frente a la protección y reparación de derechos de acuerdo con el "lugar" que ocupan en el contexto social de la región

#### DEMOGRAFÍA, DESPLAZAMIENTO Y MOVILIDAD POBLACIONAL ↗

- Describir la composición y la distribución (por étnia, género y edad) de la población del municipio
- Exponer las razones que explican las diferencias en la composición y distribución demográfica entre étnias, hombres y mujeres y grupos de edad
- Interpretar los procesos de crecimiento y movilidad poblacional analizando las características diferenciales entre étnias, hombres y mujeres y grupos de edad
- Establecer las características básicas de los procesos de desplazamiento, desde y hacia el municipio, como resultado de la confrontación armada en la región

## PREGUNTAS GUÍA

---

- ¿Dónde se localiza y cuál es la extensión del municipio?
  - ¿Qué componentes (históricos, económicos, ecológicos o sociales) del municipio son comunes a la mayor parte de su extensión?. Se pueden tener como guía las siguientes preguntas específicas:
    - ¿Existen similitudes ecológicas (físico - bióticas) entre las áreas del municipio; cuáles sí, y cuáles son excepción, por qué ?
    - Cuáles son los riesgos de origen natural y antrópico que afectan al municipio?
    - ¿Existe una estructura económica común en el municipio?. Cuáles son las actividades de producción, distribución y consumo más generalizadas?, ¿cómo se vinculan los diferentes grupos de población (por étnia, género y edad), a estas actividades?,
    - ¿La población del municipio comparte rasgos culturales, valores, símbolos y costumbres? ¿Cuáles son los roles tradicionales por grupo étnico, género y edad? ¿qué valor social tienen estos roles? ¿quiénes y por qué definieron estos roles?
    - ¿La población del municipio comparte instituciones públicas? ¿Qué tipo de instituciones son más demandadas por los grupos étnicos, por edad y por género?
    - ¿Cuál es la dinámica histórica del conflicto en la región?, ¿qué actores participan?, ¿desde cuándo y cómo ha variado a través del tiempo la correlación de fuerzas en la zona?
    - ¿Cuáles son las causas sociales, militares y geoestratégicas del conflicto armado en la región?
- 
- ¿Cuál es la población total del municipio, por grupos étnicos y sexo, según área rural y urbana, por grupos de edad en años cumplidos?
  - ¿Cuál es la población de 14 años y más del municipio, por estado civil, grupo étnico, según área rural y urbana, por sexo y grupos de edad?
  - ¿Por qué se tiene la actual composición y distribución demográfica?, ¿por qué la concentración urbana o la dispersión rural de la población?, ¿por qué predominan hombres o mujeres, grupos étnicos o de edad en áreas específicas del municipio o la región?,
  - ¿Por qué se desplaza la población (por étnia, género y edad)?, ¿hacia donde migra la población?, ¿cómo se diferencian las modalidades de desplazamiento entre hombres y mujeres, grupos étnicos y grupos de edad?.
  - ¿Cómo se presenta el desplazamiento, es masivo o individual?, ¿las personas retornan rápidamente o se demoran?, ¿mantienen sus lazos familiares y sociales?

---

## **ANÁLISIS ↗ DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO**

- Identificar y caracterizar las áreas de riesgo (corresponde a la identificación de las amenazas naturales y antrópicas, especialmente en lo referente al desplazamiento forzado y del grado de vulnerabilidad de la población a éstas) que contienen los municipios.
- Describir y explicar las diferencias existentes en la forma de apropiación de los recursos naturales por parte de las mujeres y de los hombres, de los grupos étnicos y de los diferentes grupos de población del municipio y su relación con el conflicto armado

---

## **ECONOMÍA ↗ LOCAL**

- Caracterizar los procesos de producción, distribución y consumo existentes en los municipios y regiones.
- Identificar y explicar la inserción diferencial de hombres y de mujeres, de grupos étnicos y de edad en los procesos económicos de los municipios y la región

- ¿Qué potenciales económicos tiene el municipio?
  - ¿Cómo son utilizados diferencialmente, por mujeres y por hombres, por grupos étnicos y de edad, los potenciales económicos identificados?
  - ¿Qué problemas ambientales existen en la localidad?. ¿Quiénes lo provocan y quiénes se ven afectados?
  - ¿Cómo se presentan las amenazas a las personas que se ven forzadas a desplazarse?, ¿qué características de vulnerabilidad tienen las familias de desplazados (educación, ingresos, salud, etc)?, ¿qué posibilidades de atención les puede brindar el municipio y el departamento a los desplazados que arriban?, por tanto, ¿cuál es el nivel de vulnerabilidad del municipio? Y ¿cómo pueden calificar el nivel de riesgo al que se ve sometida la población desplazada y receptora como consecuencia de la llegada de más habitantes?
- 

- ¿Cuál es el peso específico de los sectores y ramas de la producción en las actividades y en el ingreso de las personas de la localidad?
- ¿Cuáles son las características de la propiedad de la vivienda?, ¿cómo se distribuye la jefatura de hogar entre hombres y propietarias mujeres, según grupo étnico?
- ¿Cómo funcionan los procesos de comercialización en la localidad?, ¿cómo se vinculan los hombres y las mujeres, por grupo étnico y edad a estos?, ¿qué rol juegan? y ¿qué “valor” social tienen estos roles?
- ¿Cuáles son los problemas más sentidos en la producción, distribución y consumo en la localidad?, ¿quienes generan estas dificultades y quiénes son los que se ven afectados por los problemas económicos?
- ¿Cómo está distribuido el empleo entre hombres y mujeres por sector económico, nivel educativo, grupo étnico y edad ?, ¿cuáles son los niveles de ingreso por sexo, nivel educativo, tipo de vinculación, grupo étnico y edad?
- ¿Tienen los actores armados algún interés en los circuitos económicos regionales?, ¿cuál?

### 3.1. La medición de los problemas de Desplazamiento Forzado.

Como los problemas siempre hacen referencia a una condición comparativamente desfavorable, su redacción debe expresar la diferencia entre lo observado en la situación social de la población desplazada y lo esperado en términos de la protección y reparación de sus derechos. Esto implica que los problemas de desplazamiento forzado deben tener una expresión cuantitativa que permita evaluar su transformación a través del tiempo.

Si los problemas de desplazamiento forzado no tienen una expresión medible, incluso en aquellos campos valorativos y culturales, será imposible identificar si los proyectos de atención implementados en los municipios o departamentos están logrando los propósitos de protección y reparación de derechos para los cuales fueron diseñadas.

Para las variables que pueden tener expresión cuantitativa es necesario utilizar indicadores de expresión numérica. Un ejemplo hipotético de un problema de atención a población desplazada podría ser, *“en el municipio de Alto Baudó entre 1990 y 1995 no se presentó ningún ataque armado, mientras en el período 1995 – 2000 se presentaron 6 ataques armados contra el municipio<sup>1</sup>”*.

Para las variables que tienen una expresión más cualitativa, se deben utilizar instrumentos que permitan sistematizar la información observada, obtenida a través de entrevistas o de otras técnicas o, igualmente, la información inferida de estas técnicas e instrumentos. Por ejemplo, el “valor” social y simbólico que le otorga una comunidad a la persona en situación de desplazamiento forzado.

En cualquier caso, es muy importante que las técnicas (entrevistas estructuradas y semi - estructuradas, diarios de campo, listas de chequeo, etc) que se utilicen permitan establecer variables de comparación y de seguimiento. Por ejemplo, para el caso anterior, *“la mayor parte de los hombres (80%) y de las mujeres (60%) entrevistados y observados en la cabecera munici-*

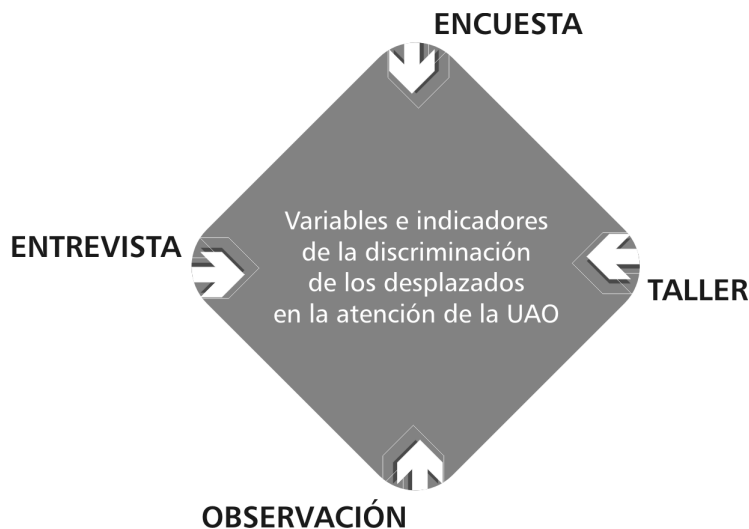
<sup>1</sup> Todos los ejemplos que se encuentran en esta guía son hipotéticos.

*pal de Alto Baudó tienen la idea y el temor de que en cualquier momento vuelve a presentarse un ataque armado contra el municipio”*

En cualquier caso, es muy importante que para las variables que tienen que ver sobre todo con la información cualitativa, con la percepción de los roles, con los valores sociales asignados a los desplazados, con las imágenes que la población receptora se hace de la población desplazada y viceversa, con la confianza, etc, se utilice la triangulación de información. Para ello se deben utilizar diferentes fuentes e instrumentos que provean información sobre la misma variable.

Suponiendo que nuestro propósito es el de establecer los comportamientos discriminatorios frente a los desplazados en la Unidad de Atención y Orientación (UAO) de la localidad, se pueden utilizar varias fuentes de información. Por ejemplo, investigaciones recientemente publicadas sobre ese fenómeno, entrevistas estructuradas a usuarios, funcionarios y vecinos de la zona, encuesta a desplazados que demandan el servicio y a personal de la Unidad, talleres con grupos focales, observación no participante del proceso de atención y una lista de chequeo sobre comportamientos y frecuencias que nosotros consideremos como discriminatorios frente a la población desplazada que demanda los servicios de la UAO. Todas estas fuentes de información y técnicas utilizadas seguramente permitirán una mejor comprensión del fenómeno de la discriminación en el proceso de atención **(ver diagrama No 1)**.

DIAGRAMA No 1  
Triangulación de la información



### 3.2. Fuentes para la identificación de valores esperados.

Como se mencionó anteriormente, los problemas del desplazamiento forzado deben ser formulados planteando claramente la relación que existe entre los valores observados y los valores esperados en términos de derechos.

Sin embargo, la elección de los valores esperados en términos de derechos debe ser cuidadosamente estudiada. En realidad, existen para los diferentes tipos de desplazamiento por lo menos dos grandes componentes para plantear los valores esperados. En primer lugar se encuentra el conjunto general de los derechos fundamentales como son: La protección, la igualdad ante la Ley, el goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades, la paz, la circulación, el trabajo, la conformación, ejercicio y control del poder político y demás derechos (artículos 11 a 41 de la



Constitución política colombiana) que deberían ser garantizados por parte del Estado, pero que en el caso del desplazamiento forzado se encuentran altamente quebrantados.

El segundo conjunto de valores esperados para el diseño de planes y proyectos de atención a la población desplazada tiene que ver con los derechos sociales, económicos y culturales, la protección integral a la familia, la igualdad de derechos entre hombre y mujeres, la prevalencia de los derechos fundamentales de los niños y niñas, la protección y la formación integral de los jóvenes, la protección y asistencia a la tercera edad, la seguridad social, la atención en salud, la educación, la recreación, el deporte, el aprovechamiento del tiempo libre, la formación y habilitación profesional, la propiedad privada, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y demás derechos consagrados en artículos 42 a 77 de la Constitución política colombiana.

En la medida en que los elementos arriba nombrados constituyen valores esperados, representan también los indicadores que deben guiar la formulación de planes y proyectos de prevención y atención a la población desplazada. Ahora bien, los problemas que deben presentar claramente la distancia entre la realidad social de los desplazados y el valor esperado en términos de la protección y reparación de sus derechos, tienen varias posibilidades de ser enunciados:

**a. La comparación entre poblaciones desplazadas y no desplazadas** es la primera de las expresiones entre lo observado y lo esperado. Ella consiste en establecer el comportamiento diferenciado del mismo derecho, para grupos de desplazados y no desplazados que habitan en una misma localidad o comuna. A continuación se presenta un ejemplo hipotético que utiliza este tipo de comparación *“A igual edad, demandando el mismo grado de educación básica, habiéndose en la misma cabecera, con igual oferta de servicios educativos, los niños y niñas en condición de desplazamiento solamente acceden en un 40% al servicio educativo, mientras que los niños y niñas que no están en situación de desplazamiento lo hacen en un 90%”*.

**b. La comparación territorial** es la segunda forma para describir los problemas de la población desplazada. En ella se compara la situación particular de la protección y reparación de los derechos de los desplazados de una localidad, con respecto a los mismos aspectos de la población desplazada del departamento o región, de la nación o de otras naciones de América latina. Siguiendo el ejemplo anterior, y utilizando esta forma de expresión de los problemas se tiene *“A igual edad y demandando el mismo grado de educación básica, los niños y niñas en condición de desplazamiento del municipio de Quibdó solamente acceden en un 40% al servicio educativo, mientras que los niños y niñas que están en situación de desplazamiento en Bogotá lo hacen en un 95%”*.

**c. La comparación temporal** es el tercer modelo que se puede utilizar para describir los problemas de la población desplazada. En ella se intenta describir el proceso mediante el cual se ha venido acrecentando la violación de los derechos para estas personas. Siguiendo el ejemplo hipotético que nos ocupa, y utilizando esta forma de expresión de los problemas se tiene *“A igual edad y demandando el mismo grado de educación básica, es notable el deterioro del acceso de los niños y niñas en condición de desplazamiento del municipio de Quibdó a la educación, puesto que en 1999 ingresaban al aparato escolar el 85% de los menores desplazados y en la actualidad solamente lo hace el 40%”*.

**d. La comparación integral** es aquella que permite una mejor descripción del problema. En ella se integran el enfoque de derechos, con la mirada territorial y temporal. Para el ejemplo hipotético que estamos trabajando se trataría de *“mientras que para la ciudad de Bogotá, los menores desplazados vienen igualando su acceso a la educación básica en comparación con los no desplazados (50%-85% en 1997, 80%-90% en 1999 y 90%-95% en 2003) es notable el deterioro del acceso a la educación por parte de los niños desplazados frente a los no desplazados en el municipio de Quibdó (85%-85% en 1999 y 40%-90% en 2003)”*

Como se aprecia, los enunciados de los problemas, incluso de aquellos que combinan los tres modelos de descripción que estamos utilizando,

debe ser sencillo, claro y, en la medida de lo posible, debe estar acompañado de una gráfica que permita una percepción visual de la distancia entre los valores observados y los valores esperados en términos de los derechos y de su situación con respecto a otras poblaciones, otros territorios y otros períodos de tiempo.

### ***3.3. Problemas solucionables de desplazamiento forzado.***

Los problemas de desplazamiento forzado, como la mayor parte de enunciados de los problemas a nivel de los municipios, en ocasiones no tienen presente la gobernabilidad propia del alcalde o del comité en este caso. Por ello, en ciertas oportunidades se presentan como problemas aspectos de la prevención o de la atención al desplazamiento forzado cuya competencia o capacidad de intervención por parte de la alcaldía y del comité local es muy reducida.

Los problemas que se identifiquen y que no pueda resolver la administración municipal y el comité local de atención a la población desplazada, deben ser trasladados al nivel regional (departamento) o a la nación si es el caso, dentro de un concepto operativo y real de correcto funcionamiento del SNAIPD. Los problemas cuya solución hay que gestionar ante otras instancias y no necesariamente requieren de la intervención directa de los alcaldes y de los comités locales, se deben asumir como datos del contexto.

El contexto es el conjunto de datos que deben tenerse en cuenta para resolver aquellos problemas ligados al desplazamiento forzado que si están bajo el control y la gobernabilidad del comité local.

Un ejemplo de esta situación puede ser el siguiente enunciado surgido de un comité local: “no existen investigaciones ni penas aplicadas a los autores materiales e intelectuales del desplazamiento forzado en la región. Claramente éste es un problema que no puede resolver un comité local, pero en el cual se puede invertir mucho tiempo de análisis y reflexión que se resta a la identificación de los problemas que sí se encuentran bajo la gobernabilidad del comité. En este caso es preferible catalogar ese pro-

blema como un dato que hay que tener en cuenta para identificar los problemas que sí están al alcance de la gobernabilidad del Comité.

### **3.4. Problemas flexibles de desplazamiento forzado.**

Otra condición fundamental para la identificación de los problemas que afronta la población desplazada es su flexibilidad. Esto tiene que ver con la posibilidad de no definir al problema como ausencia de una solución. Más aún, cuando las debilidades del SNAIPD en los niveles locales y departamentales pueden ser muy altas, concentrarse exclusivamente en la ausencia específica de una oferta institucional es altamente restrictivo para hallar otras alternativas más creativas y de mayor contribución de los propios afectados. Uno de los factores que más atenta contra la generación de procesos de autodeterminación y gestión en la población desplazada es estancarse en la ausencia de un proyecto o programa de alguna institución en especial. Si los funcionarios de los niveles locales no tienen poder de decisión frente a esta demanda, y el comité no genera alternativas diferentes para analizar la protección y reparación del derecho en cuestión, el problema queda básicamente estancado, mal formulado y con una fuerte carga afectiva que hace confrontar a los actores del comité.

Es bastante común, por ejemplo, encontrar que se define el problema como *“la no existencia de un programa de vivienda para población desplazada”*. Definiciones de este estilo contribuyen muy poco a identificar claramente cuál es el derecho violado, cuál es su magnitud, cómo se compara con otras poblaciones (desplazadas y no desplazadas), con otros territorios, cómo ha evolucionado a través del tiempo esta situación en las diferentes familias, qué otras alternativas y proyectos de vida han atendido el tema desde un enfoque diferente al de equiparar el acceso a una vivienda digna, con la entrega de una vivienda nueva, etc.

El problema no es únicamente la inexistencia o no de este programa de vivienda, sino el concepto de lo “digno”, de cómo se obtiene y quién lo provee, de cuánto contribuye a proteger o reparar un derecho, de la capacidad que tiene el programa para construir principios de autodetermina-

ción y gestión, de cuánto capital social se puede acumular alrededor de la iniciativa, etc.

Definir los problemas como la ausencia de una solución simplemente restringe el campo de análisis y la creatividad de los funcionarios y de los sujetos que participan en los procesos de definición de los proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado.

### ***3.5. Problemas plausibles de desplazamiento forzado.***

Tal vez la condición más importante para que el proceso de participación ciudadana se convierta en una estructura de comunicación que ofrezca a los participantes un saldo pedagógico, es precisamente la de la plausibilidad.

Lograr que un problema de los desplazados sea considerado como tal por los habitantes de la localidad y, paralelamente, por los funcionarios de la alcaldía, es un principio importante. En muchas ocasiones, los problemas de los desplazados detectados por los funcionarios no son considerados tan importantes por la población en general. El problema del desplazamiento no se encuentra, a excepción de notables ejemplos de algunos municipios de Colombia, en la agenda de la sociedad en su conjunto.

En el tema del desplazamiento, más que en muchos otros, la distancia entre lo observado y lo esperado en términos de derechos, medida desde el punto de vista técnico, no significa un malestar para la población en su conjunto. De igual manera, la mayor parte de veces, las expectativas y demandas de la población desplazada, no tienen necesariamente una importancia general como sería de esperar. Los problemas del desplazamiento no son evidentes para todo el mundo, ni siquiera para la mayor parte de las personas. El desplazamiento forzado se está incorporando a nuestra sociedad como algo “natural” o “normal” del País, por eso es tan difícil prevenirlo y atenderlo.

La condición de plausibilidad garantiza que, tanto los funcionarios como los diferentes grupos sociales, sitúen como un tema importante al desplazamiento forzado. Esto implica que unos y otros han aprendido a apreciar y a considerar los argumentos, los sentimientos, las posiciones y los intereses de la población desplazada. En este empeño, el enfoque de derechos cumple un papel fundamental, porque nuestra sociedad y nuestro estado se encuentran fundados sobre estos. Por lo tanto conectar en lo operativo, en lo concreto, el enfoque de derechos con el enunciado de los problemas relacionados con el desplazamiento, ofrece una perspectiva de gran impacto para los actores y comunidades receptoras de población desplazada.

### *3.6. Instrumento para monitorear los enunciados de problemas de desplazamiento forzado.*

Con el siguiente instrumento de control, tanto los comités, como los funcionarios y las comunidades, podrán evaluar y ajustar los enunciados de los problemas de desplazamiento que se identifiquen en las localidades y departamentos (ver Cuadro No. 2).

#### **CUADRO No 2**

**Instrumento para el chequeo metodológico del enunciado de los problemas del desplazamiento forzado**

PREGUNTAS ↙

SI NO ¿POR QUÉ?

1. ¿El enunciado del problema identifica claramente el valor observado (expresión cuantitativa) en términos de derechos?
2. ¿El enunciado del problema identifica claramente el valor esperado (expresión cuantitativa) en términos de derechos?
3. ¿El problema es medible cuantitativa o cualitativamente?
4. ¿El problema expresa claramente los intereses públicos y derechos fundamentales, colectivos y del ambiente que se deben proteger o restituir?
5. ¿El problema expresa claramente las características de la población que se ve afectada directamente por su ocurrencia?
6. ¿Es posible identificar varias fuentes y técnicas para la obtención de información sobre el problema de desplazamiento enunciado?
7. ¿El problema puede ser solucionado directamente por el comité local o departamental de atención a la población desplazada?
8. ¿El enunciado del problema no se refiere a la ausencia de una solución?
9. ¿Hay acuerdo en el comité y en la comunidad de vecinos en que el enunciado refleja un problema importante?
10. ¿El enunciado del problema hace referencia explícita a la situación comparada (temporal o espacialmente) con otro lugar de la ciudad o del país en términos de los derechos?

## ➤ 4. EL ANÁLISIS INTERSECTORIAL DE LOS PROBLEMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Una vez identificados y enunciad los problemas, el siguiente paso es el análisis de las relaciones que pueden existir entre ellos. Metodológicamente es un punto muy importante, puesto que se trata de hacer evidentes las relaciones que existen entre los problemas y, sobre todo, de demostrar que el tema del desplazamiento forzado es un fenómeno intersectorial, que requiere del concurso de todos los componentes de la administración local y que solamente es posible abordarlo desde un enfoque integral.

Cualquier procedimiento que se adopte para hacer una interpretación integral de la problemática del desplazamiento forzado, a partir de un enfoque de derechos y de gestión, deberá cumplir, por lo menos, los siguientes objetivos:

- Presentar un panorama general, sintético y comprensivo de los problemas de desplazamiento forzado en las localidades y regiones.

*análisis intersectorial*



- Garantizar que cada uno de los problemas pueda ser interpretado a partir de su relación con otros aspectos de la realidad de las localidades
- Facilitar una primera interpretación sobre los núcleos centrales de la problemática del desplazamiento en las localidades.
- Aportar los argumentos indispensables para la priorización de los problemas del desplazamiento en los municipios.

Sin embargo, a pesar de lo mucho que se habla dentro de las instituciones sobre el carácter integral de los problemas y sobre la necesidad de llevar a cabo procesos intersectoriales de análisis y de formulación de los proyectos, en la práctica no ha sido fácil encontrar las técnicas adecuadas para este propósito. Por ello, a continuación revisaremos tres procedimientos que pueden ser útiles para lograr una mayor comprensión de la relación que existe entre los problemas que expresan la violación de los derechos de la población desplazada.

#### ***4.1. La interpretación histórica de los problemas de desplazamiento forzado.***

El análisis histórico pretende realizar una reflexión sobre el origen, las características y la evolución de los problemas asociados al desplazamiento forzado enunciados por los comités locales y departamentales. Esto con el fin de hallar más claramente sus causas, efectos y actores involucrados. Para el tratamiento histórico de los problemas se sugieren las siguientes preguntas:

##### **a. Desde el punto de vista del origen:**

- ¿En qué período de la historia del municipio se origina cada uno de los problemas de desplazamiento identificados?
- ¿Cuáles son sus causas?, ¿qué actores sociales intervienen en este origen?,

- ¿En qué lugar del municipio se originan estos fenómenos de desplazamiento?,
- ¿Qué factores del municipio intervienen en el origen de estos problemas?,
- ¿Qué condiciones previas de la localidad, sobre todo económicas y culturales, favorecieron el surgimiento de estos problemas relacionados con el desplazamiento?

**b. Desde el punto de vista de su evolución:**

- ¿Cómo se han transformado (en términos de los actores, del territorio y de los factores externos e internos) a través del tiempo estos problemas asociados al desplazamiento forzado en el municipio?
- ¿Han surgido nuevos actores?, ¿han desaparecido otros?, ¿por qué?
- ¿Se ha ampliado la cobertura territorial o social de los problemas de desplazamiento en el municipio?
- ¿Se han modificado las condiciones que explicaron su origen pero aún persisten los problemas?, ¿por qué?
- ¿Cuáles son los nuevos factores que explican su permanencia?, ¿cuál es la relación actual entre las condiciones externas y las internas de los problemas asociados al desplazamiento forzado?
- ¿Cuál es la importancia específica de los componentes económicos en la evolución del problema?, ¿Cuál es la posibilidad concreta de transformar las condiciones económicas que explican la evolución de los problemas del desplazamiento forzado?

## *4.2. La matriz de análisis intersectorial*

### **a. Virtudes de la matriz**

- Presenta una síntesis del diagnóstico con enfoque de derechos del desplazamiento forzado, organizando la información de todos los sectores pertenecientes al SNAIPD.
- Permite analizar los problemas con enfoque de derechos y de gestión de manera integral, relacionándolos con todos los sectores del SNAIPD.
- Facilita la identificación de las causas de los problemas asociados al desplazamiento en las localidades.
- Garantiza la rigurosidad en el manejo de la información y de los problemas con enfoque de derechos.
- Motiva a la inclusión de modelos alternativos de interpretación de la problemática local del desplazamiento forzado.
- Ofrece argumentos concretos para organizar y priorizar los problemas del desplazamiento forzado.
- Facilita la identificación de proyectos de inversión para promover la protección y reparación de los derechos de los desplazados.

### CUADRO 3 La matriz de análisis intersectorial

<p>SEC. Y DERECHOS EDUCACIÓN ↗</p>	<p>EDUCACIÓN ↙ Expresión con enfoque de derechos y de gestión de problemas en educación en la población desplazada</p>	<p>SALUD ↙ ¿Qué aspectos de la educación provocan los problemas de salud identificados en la población desplazada?</p>	<p>INGRESOS ↙ ¿Qué aspectos de la educación provocan los problemas de ingresos identificados en la población desplazada?</p>
<p>SALUD ↗</p>	<p>¿Qué aspectos de la salud provocan los problemas de educación identificados en la población desplazada?</p>	<p>Expresión con enfoque de derechos y de gestión de problemas en la salud en la población desplazada</p>	<p>¿Qué aspectos de la salud provocan los problemas de ingresos identificados en la población desplazada?</p>
<p>INGRESOS ↗</p>	<p>¿Qué aspectos de los ingresos provocan los problemas de educación identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos de los ingresos provocan los problemas de salud identificados en la población desplazada?</p>	<p>Expresión con enfoque de derechos y de gestión de problemas de ingresos en la población desplazada</p>
<p>ACCESO ↗ A VIVIENDA DIGNA</p>	<p>¿Qué aspectos del acceso a vivienda digna provocan los problemas de educación identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos del acceso a vivienda digna provocan los problemas de salud identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos del acceso a vivienda digna provocan los problemas de ingreso identificados en la población desplazada?</p>
<p>TIERRAS ↗</p>	<p>¿Qué aspectos de tierras provocan los problemas de educación identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos de tierras provocan los problemas de salud identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos de tierras provocan los problemas de ingreso identificados en la población desplazada?</p>
<p>PSICOSOCIAL ↗</p>	<p>¿Qué aspectos psicosociales provocan los problemas de educación identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos psicosociales provocan los problemas de salud identificados en la población desplazada?</p>	<p>¿Qué aspectos psicosociales provocan los problemas de ingreso identificados en la población desplazada?</p>

**ACCESO ↙**

**A VIVIENDA DIGNA**

¿Qué aspectos de la educación provocan los problemas de acceso a vivienda digna identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de la salud provocan los problemas de acceso a vivienda digna identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de los ingresos provocan los problemas de acceso a vivienda digna identificados en la población desplazada?

Expresión con enfoque de derechos y de gestión de problemas en el acceso a vivienda digna en la población desplazada

¿Qué aspectos de tierras provocan los problemas de acceso a vivienda digna identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos psico-sociales provocan los problemas de acceso a vivienda digna identificados en la población desplazada?

**TIERRAS ↙**

¿Qué aspectos de la educación provocan los problemas de tierras identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de la salud provocan los problemas de tierras identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de los ingresos provocan los problemas de tierras identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos del acceso a vivienda digna provocan los problemas de tierras identificados en la población desplazada?

Expresión con enfoque de derechos y de gestión de problemas de tierras en la población desplazada

¿Qué aspectos psico-sociales provocan los problemas de tierras identificados en la población desplazada?

**PSICOSOCIAL ↙**

¿Qué aspectos de la educación provocan los problemas psicosociales identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de la salud provocan los problemas psicosociales identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de los ingresos provocan los problemas psicosociales identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos del acceso a vivienda digna provocan los problemas psicosociales identificados en la población desplazada?

¿Qué aspectos de tierras provocan los problemas psicosociales identificados en la población desplazada?

Expresión con enfoque de derechos y de gestión de problemas psicosociales

### **c. Cómo se construye**

- 1) Colocar, en cada una de las columnas, los diferentes sectores o dimensiones que se hayan revisado durante el diagnóstico y que tengan relación con los derechos a proteger o reparar en las personas desplazadas. Es importante vincular cada derecho vulnerado o en riesgo de serlo, con cada sector del SNAIPD.
- 2) Repetir esta acción, pero haciéndolo esta vez en las filas.
- 3) Identificar y sombrear la diagonal que se forma en la matriz con las celdas que cruzan cada sector entre sí.
- 4) Colocar en cada una de las celdas de la diagonal los problemas asociados al desplazamiento que tienen que ver con cada sector y derecho vulnerado.
- 5) Responder las inquietudes sobre las posibles causas de los problemas del desplazamiento forzado para cada una de las filas sectoriales (ver cuadro No 3).

### **d. Quiénes la utilizan**

Esta matriz puede ser elaborada por la comunidad, con la asesoría en información e interpretación por parte de de los funcionarios(as) del gobierno nacional o local pertenecientes al SNAIPD. Es un instrumento que facilita el proceso de comunicación y permite la obtención de un saldo pedagógico, de un aprendizaje por parte de los integrantes de los comités locales y departamentales.

### **e. Recomendaciones**

- No iniciar las respuestas de una fila hasta no haber culminado la fila anterior.
- No es necesario forzar las respuestas en todas las celdas. Habrá situaciones en donde no exista evidencia alguna sobre la relación

entre un sector o derecho específico y los problemas que se estén analizando en otro sector.

### *4.3. La correlación estadística.*

La estadística ofrece una herramienta muy parecida a la matriz de análisis intersectorial. Ella es conocida bajo el nombre de la correlación de Pearson.

En este instrumento se pueden cruzar un sinnúmero de variables entre sí, para determinar el grado de asociación estadística que tiene el comportamiento de cada uno de los indicadores con respecto a los restantes. De esta manera, la correlación de Pearson ofrece la posibilidad de hallar relaciones positivas (a mayor aumento en el valor de un indicador, mayor aumento en el valor del otro) y negativas (a mayor aumento de un indicador, menor aumento o decrecimiento del otro) entre los indicadores.

Desafortunadamente, la utilización de este instrumento requiere de una muy buena base de información. Y, como se ha visto, en el campo del desplazamiento forzado los municipios, las regiones y la nación no cuentan aún con un sistema de información, ni con las investigaciones para aplicar un procedimiento de correlación como el aquí mencionado. Es muy importante que tanto la cooperación internacional como el gobierno nacional avancen con más vigor en el diagnóstico comparativo de la situación de los desplazados a nivel de las diferentes regiones del país.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta los procesos de participación de la población desplazada, es recomendable utilizar el análisis histórico y/o la matriz de análisis intersectorial para comprender la relación que existe entre los problemas identificados en las comités locales y departamentales.

### *4.4. La priorización de los problemas en el desplazamiento forzado.*

Después de tener una visión global de los problemas para los desplazados en el municipio, es necesario establecer cuál o cuáles de ellos son más importantes para atender. Aquellas dificultades que: (i) demuestran niveles más generalizados y agudos de violación de derechos humanos funda-

mentales, (ii) se encuentran más relacionadas con el resto de los problemas y (iii) para las cuales se cuenta con potenciales<sup>2</sup> para modificar su comportamiento, se definen como los NUDOS CRÍTICOS del sistema de inequidades frente al desplazamiento forzado.

Los nudos críticos son aquellos factores sobre los cuales será necesario y factible actuar en un futuro próximo para modificar la situación de la población en situación de desplazamiento.

Sin embargo, la priorización de los problemas o de los derechos a proteger o restituir, no tienen que ver exclusivamente con la identificación de los nudos críticos. Tiene que ver con otras condiciones que permiten determinar, desde este momento, las líneas centrales de los proyectos de protección y reparación de derechos en el desplazamiento forzado.

Por ello, cualquier procedimiento que se utilice para organizar y priorizar los problemas, deberá responder por lo menos tres inquietudes:

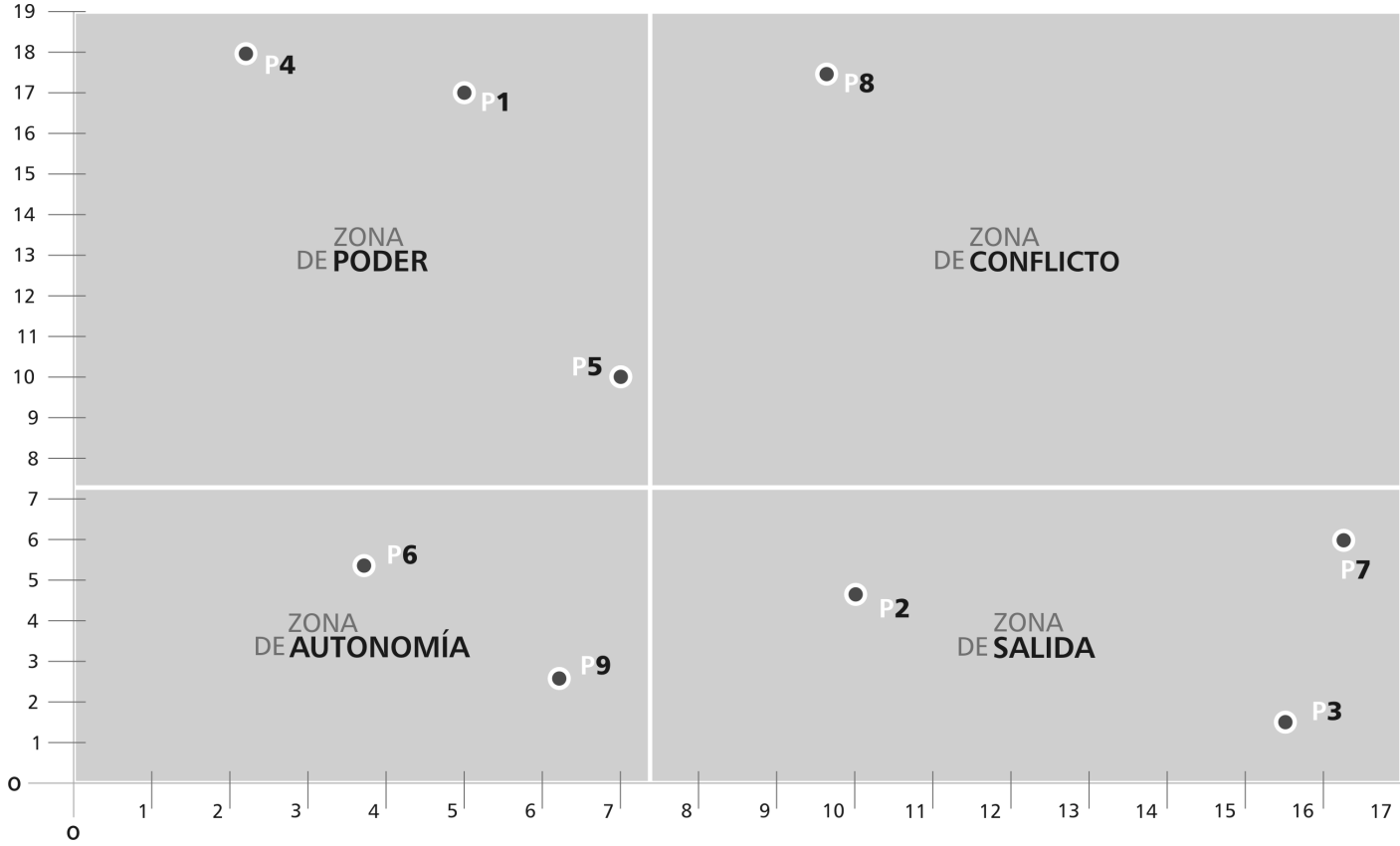
- ¿Cómo articular los resultados de los diagnósticos (o evaluaciones situacionales) con la formulación de proyectos?
- ¿Cómo aprovechar eficientemente los potenciales o recursos de desarrollo con que cuenta el municipio para proteger o reparar los derechos de la población desplazada?
- ¿Cómo establecer claramente la relación que existe entre los problemas, las acciones de los proyectos y los impactos esperados en términos de: (i) esta protección y reparación y (ii) la generación de proceso de autodeterminación y gestión por parte de las comunidades en situación de desplazamiento?

A continuación se revisa la Matriz de Análisis Estructural, como instrumento que permite responder a las inquietudes planteadas anteriormente para la priorización de problemas (ver cuadro No 4) :

<sup>2</sup> Para los fines de la planeación con enfoque de derechos en el desplazamiento forzado se define como un Potencial a un recurso humano, ecológico, financiero, normativo, político, productivo, comunitario, etc, que existe en la actualidad en la región, que se encuentra subutilizado y que puede ser empleado para solucionar un problema específico que afronta la población desplazada.



DIAGRAMA No 2  
Motricidad y dependencia de problemas



**CUADRO No 4**  
**La matriz de análisis estructural**

PROBLEMAS	PROBLEMA 1 ↙	PROBLEMA 2 ↙	PROBLEMA 3 ↙
<b>PROBLEMA 1 ↗</b>	Enunciado del problema <b>No.1</b> de desplazamiento forzado	¿El problema 1 influye el problema 2?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 1 influye el problema 3?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?
<b>PROBLEMA 2 ↗</b>	¿El problema 2 influye el problema 1?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	Enunciado del problema <b>No.2</b> de desplazamiento forzado	¿El problema 2 influye el problema 3?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?
<b>PROBLEMA 3 ↗</b>	¿El problema 3 influye el problema 1?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 3 influye el problema 2?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	Enunciado del problema <b>No.3</b> de desplazamiento forzado
<b>PROBLEMA 4 ↗</b>	¿El problema 4 influye el problema 1?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 4 influye el problema 2?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 4 influye el problema 3?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?
<b>PROBLEMA N ↗</b>	¿El problema N influye el problema 1?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema N influye el problema 2?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema N influye el problema 3?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?
<b>TOTAL MOTRICIDAD ↗</b>	↖ <b>DIFERENCIA PROBLEMA 1</b>	↖ <b>DIFERENCIA PROBLEMA 2</b>	↖ <b>DIFERENCIA PROBLEMA 3</b>

<b>PROBLEMA 4</b> ↙	<b>PROBLEMA N</b> ↙	<b>TOTAL</b> <b>MOTRICIDAD</b> ↙
¿El problema 1 influencia el problema 4?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 1 influencia el problema N?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	<b>MOTRICIDAD</b> ↙ <b>PROBLEMA 1</b>
¿El problema 2 influencia el problema 4?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 2 influencia el problema N?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	<b>MOTRICIDAD</b> ↙ <b>PROBLEMA 2</b>
¿El problema 3 influencia el problema 4?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	¿El problema 3 influencia el problema N?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	<b>MOTRICIDAD</b> ↙ <b>PROBLEMA 3</b>
Enunciado del problema <b>No.4</b> de desplazamiento forzado	¿El problema 4 influencia el problema N?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?	<b>MOTRICIDAD</b> ↙ <b>PROBLEMA 4</b>
¿El problema N influencia el problema 4?. ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 3) esta influencia?  ↙ <b>DIFERENCIA</b> <b>PROBLEMA 4</b>	Enunciado del problema <b>No.N</b> de desplazamiento forzado  ↙ <b>DIFERENCIA</b> <b>PROBLEMA N</b>	<b>MOTRICIDAD</b> ↙ <b>PROBLEMA N</b>

### **a. Virtudes de la matriz de análisis estructural<sup>3</sup>**

- Presenta una síntesis de los problemas de protección y reparación de derechos de la población en situación de desplazamiento en la localidad
- Permite analizar los problemas con enfoque de derechos y de gestión de manera integral, relacionándolos entre sí.
- Facilita la argumentación de las relaciones existentes entre los problemas.
- Garantiza la rigurosidad de la información y de los problemas con enfoque de derechos y de gestión planteados.
- Ofrece argumentos concretos para la priorización de los problemas que afronta la población desplazada.
- Facilita la identificación de los proyectos para promover la protección y reparación de derechos de la población desplazada.
- Permite evaluar si los problemas están bien enunciados.
- Identifica la ausencia de información básica en el proceso de diagnóstico sobre el desplazamiento forzado en la localidad o región.

### **b. Cómo se construye**

- 1) Colocar en el encabezado de cada una de las columnas los diferentes problemas de protección o reparación de derechos para el desplazamiento forzado identificados en la comuna, localidad o departamento.
- 2) Igualmente, colocar en cada uno de los encabezados de las filas los diferentes problemas del desplazamiento forzado identificados.

- 3) Identificar y sombrear la diagonal que se forma en la matriz con las celdas que cruzan cada problema entre sí.
- 4) Establecer las posibles influencias entre los problemas del desplazamiento forzado para cada una de las columnas - problema. Para ello se debe hacer la pregunta siguiendo el orden de las filas: ¿cómo influye cada problema que encabeza la columna, sobre cada uno de los demás que se encuentran a lo largo de cada fila?.

Cada uno de los tipos de influencia es calificado, de acuerdo a la intensidad de su relación, de la siguiente manera: 3 puntos para una alta influencia, 2 puntos para una media influencia, 1 punto para la baja influencia y 0 cuando no existe influencia alguna.

- 5) Al finalizar se deben sumar los puntajes obtenidos en cada columna y en cada fila.
- 6) Como la pregunta en las columnas hace referencia a la influencia que tienen los otros problemas sobre aquel que corresponde a la columna, cada total obtenido hace referencia a cuanto es influenciado este problema en cuestión por los demás. A esta influencia recibida de los restantes problemas se le llama “dependencia”.
- 7) Por el contrario, el total de las filas hace referencia a cuanto influencia el problema correspondiente a cada fila a los restantes problemas. A esto se le llama “motricidad”.
- 8) El puntaje obtenido para cada uno de los problemas puede llevarse a un plano cartesiano en donde los valores de la motricidad se ubican en el eje de las Y, mientras los valores de la dependencia se ubican en el eje de las X.
- 9) Posteriormente se ubican cada uno de los problemas en el plano cartesiano utilizando como coordenadas los totales de motricidad y de dependencia obtenidos por cada uno de ellos.

- 10) Una vez ubicados los problemas, se procede a dividir el plano cartesiano en cuatro cuadrantes trazando una línea perpendicular a cada eje. Para saber en qué punto trazar la línea hay que sumar el mayor valor y el menor valor obtenido en cada eje y dividirlo por dos. El resultado indicará por qué punto trazar la línea perpendicular (ver diagrama No 2).
- 11) Los problemas que se ubican en la **ZONA DE PODER** por ser aquellos que más influencia tienen hacia los demás y menos influencia reciben de los demás, ofrecen una guía para la formulación de planes y de los proyectos de prevención y atención a la población desplazada.
- 12) Los problemas que se ubican en la **ZONA DE CONFLICTO** indican aquellos fenómenos que, por influenciar y ser influenciados por los demás problemas, es necesario monitorear permanentemente. Su comportamiento inestable puede convertirse en un riesgo para la ejecución de planes y proyectos de atención a la población desplazada.
- 13) Los problemas que se ubican en la **ZONA DE INDIFERENCIA**, por ser poco influenciados y, a su vez, por influenciar poco a los restantes problemas, ofrecen elementos para el diseño y puesta en marcha de proyectos o acciones piloto de prevención y atención a población desplazada.
- 14) Los problemas que se ubican en la **ZONA DE SALIDA**, por influenciar poco a los restantes y ser muy influenciados por ellos, se recomienda que se conviertan en los indicadores que permitan evaluar la evolución de la situación de protección o de restitución de los derechos de la población desplazada. Pueden ser los indicadores con los cuales se evalúe el impacto de planes y proyectos en términos de los derechos fundamentales, colectivos y del medio ambiente, así como en la acumulación de capital social, la autodeterminación y la gestión.

### c. Quiénes la utilizan

Tanto el cuadro, como la gráfica que componen el análisis estructural pueden ser elaborados por la comunidad con la asesoría, en información e interpretación, de los funcionarios(as) de la localidad y del SNAIPD. Es un instrumento que facilita el proceso de comunicación y permite la obtención de un saldo pedagógico.

### d. Recomendaciones

- No limitar el número de problemas a ser tratados. Muchas veces por reducir o agrupar problemas se pierde totalmente el sentido de tales. Precisamente el enfoque de derechos para el desplazamiento forzado busca evitar las miradas generales y globalizantes porque en ellas se esconden las diferencias entre hombres y mujeres, grupos étnicos, grupos de edad y estratos sociales. Cuando los problemas se agrupan pierden precisamente este sentido de particularidad.
- Al calificar tener siempre presente que la información cualitativa y cuantitativa, así como los argumentos que de ellas se derivan, deben ser los criterios para colocar el número (de 0 a 3). Por ello, todas las opiniones que se emitan en la discusión sobre la calificación deben estar argumentadas o ilustradas.
- Es muy importante contar con la matriz de análisis intersectorial (MAI) previamente elaborada. Ella garantiza que los puntajes que se adjudiquen tengan una mejor y mayor argumentación. Si no se hace previamente la MAI, ¿cómo se puede establecer la diferencia entre una alta influencia (3 puntos) y una mediana influencia (2 puntos)?. Sin hacer la MAI previamente, o cualquier otro tipo de interpretación integral de la problemática (el análisis histórico sirve también para estos fines), es muy difícil que este ejercicio de análisis estructural ofrezca resultados que orienten a los planes y proyectos.

- Los resultados de la matriz ofrecen sugerencias y orientaciones. No hay que tomarlos como una regla general y taxativa, sin posibilidad de modificación.
- Es necesario revisar puntualmente todos los pasos, ya que es muy fácil cometer errores que después alteran el resultado del trabajo. Entre los errores más comunes se encuentran: mal formulada la pregunta, hacer la pregunta de manera horizontal y no vertical como se recomienda, calificar de manera rápida y poco argumentada, dificultades en la suma de filas y columnas, invertir la ubicación de la motricidad y la dependencia en los ejes Y y X, deficiencias en la identificación de las líneas que determinan el cuadrante y la mala localización de las coordenadas de los problemas.



## ➤ 5. EL ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS Y DE LAS ALIANZAS FRENTE A LA FORMULACIÓN DE PLANES Y PROYECTOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

El análisis político de los planes y proyectos de atención a la población desplazada consiste en la identificación de los conflictos y de las alianzas de intereses que se encuentran entre los grupos y los actores sociales de la región con respecto a los problemas del desplazamiento forzado identificados.

Para orientar el **análisis político** será necesario tener en cuenta:

- En términos del conflicto social, importan más los intereses de los actores por proteger o reparar los derechos de la población desplazada, que sus conflictos o sus alianzas previas.
- Es importante distinguir entre actores y grupos de interés. El orden “institucional” es el marco en el que se desenvuelven los actores, pero no siempre explica los intereses que los motivan.

*conflictos  
y alianzas*

- Las posiciones son el conjunto de argumentos, generalmente de orden técnico, que utilizan los actores para querer modificar o no una situación considerada como problemática.
- Los intereses son las motivaciones de orden personal e individual que en el campo político, económico o social explican las posiciones que adoptan los actores frente a proyectos o a decisiones específicas frente a los problemas identificados en la localidad.

En cuanto a los **procesos de negociación** en los cuales se ponen de acuerdo los diferentes miembros de los comités para atender un problema de desplazamiento forzado, vale la pena tener en cuenta:

- Hay muchas posiciones y pocos intereses. Lo importante es reconocer los intereses de los grupos frente a los problemas del desplazamiento forzado.
- Generalmente se negocia sobre posiciones.
- Las posiciones varían mucho y los intereses poco.
- Cuatro elementos intervienen en las decisiones de proyectos: tiempo, poder, información y procedimiento (Medellín, 1997).

Independientemente del procedimiento y de los instrumentos que se utilicen para anticipar los intereses de los grupos frente a los problemas planteados por el desplazamiento, estos deben permitir responder las siguientes preguntas:

- ¿El problema es estratégico para el conjunto de actores? ¿Por qué?
- ¿Qué actores se encuentran más interesados en la superación de los problemas del desplazamiento?, ¿Por qué?
- ¿Qué actores son los que más se oponen a la superación de los problemas del desplazamiento?, ¿Por qué?

- ¿Qué recomendaciones se deben incluir en el tratamiento del problema para que se logre más interés y menos resistencia para su solución?
- ¿Cuál es la relación de poder entre los actores que apoyan la solución de los problemas del desplazamiento y los que se oponen?
- ¿Cómo se podrían generar alianzas entre actores con poder de decisión para la solución de los problemas del desplazamiento?
- ¿Cómo contribuye la solución del problema a la autodeterminación y la gestión de los actores del SNAIPD?

A continuación se presentan dos instrumentos que permiten la evaluación de los intereses, de las relaciones de poder y de los posibles conflictos entre los actores para la solución de los problemas del desplazamiento forzado en las regiones y localidades.

### **5.1. La matriz para el análisis de los intereses (ver cuadro No. 5)**

#### **a. Virtudes de la matriz.**

- Presenta una síntesis de los principales actores y grupos de interés frente a la solución de los problemas del desplazamiento forzado en las localidades.
- Permite generar compromisos de los actores y grupos de interés para la solución de los principales problemas del desplazamiento forzado en las localidades.
- Facilita la identificación de los actores y grupos que más interés tienen por resolver los problemas identificados.
- Hace visibles los problemas del desplazamiento forzado más estructurales desde el punto de vista del enfoque político (intereses y relaciones de poder) sobre los derechos fundamentales de la población desplazada.

- Facilita la identificación de proyectos de interés para los diferentes grupos que participan en la protección y reparación de derechos de la población desplazada.

**b. Cómo se construye.** (ver cuadro No. 5)

- 1) Identificar a los principales actores que intervienen en la manifestación de los problemas de la población desplazada a través de las siguientes preguntas: ¿quiénes son los afectados y afectadas por los problemas del desplazamiento forzado?, ¿quiénes se beneficiarían de los problemas del desplazamiento forzado? y ¿quiénes están en posibilidad de tomar las decisiones para resolver los problemas del desplazamiento forzado? (ver cuadro No 5).
- 2) Colocar a los actores identificados en el paso anterior encabezando cada una de las columnas.
- 3) Colocar los problemas identificados en el diagrama de motricidad y dependencia encabezando cada una de las filas de la Matriz.
- 4) Responder las inquietudes sobre los posibles intereses de los actores frente a la solución de los problemas identificados, o mejor, a la reparación o protección de los derechos de la población desplazada.
- 5) Colocar un valor numérico entre -3 y 3 a los intereses de los actores, en donde:
  - -3 Alto interés por NO resolver el Problema (no a la protección y reparación de derechos).
  - -2 Medio interés por NO resolver el Problema.
  - -1 Bajo interés por NO resolver el Problema.
  - 0 Indiferencia (desconocimiento o desinterés frente a la protección y reparación de los derechos de la población desplazada).

- 1 Bajo interés por resolver el Problema.
  - 2 Medio interés por resolver el Problema.
  - 3 Alto interés por resolver el Problema (sí a la protección y reparación de derechos).
- 6) Establecer la posición general de cada actor frente a los problemas de la población desplazada:
- Multiplicar el número de actores por 3 (por ejemplo, si son 7 actores es  $3 \times 7 = 21$ ) para obtener el máximo puntaje posible de interés.
  - Multiplicar el número de actores por -3 (por ejemplo, si son 7 actores es  $-3 \times 7 = -21$ ) para obtener el máximo puntaje posible de desinterés.
  - Establecer el rango de puntajes posibles utilizando los totales de las dos operaciones anteriores (-21 y 21 para el ejemplo).
- 7) Ubicar cada uno de los puntajes obtenidos por los actores en el rango de interés identificado anteriormente (21 y -21 para el ejemplo), dividiendo por tres el rango total y estableciendo el lugar que ocupa cada uno de los puntajes finales. *“Para el ejemplo ( $42/3=14$ ) cada rango es de 14 puntos, de tal manera que los puntajes entre 7 y 21 son de alto interés a favor, entre 7 y -7 de indiferencia y entre -7 y -21 de alto interés en contra de la solución de los problemas de protección o restitución de derechos a los desplazados”.*
- 8) Caracterizar la actitud global de cada actor frente a los problemas del desplazamiento forzado a partir de la ubicación del puntaje obtenido por cada uno de ellos con respecto al rango definido en el punto 6.

- 9) De igual manera se puede evaluar la posición de los actores con respecto a cada problema, siguiendo los mismos pasos mencionados anteriormente, pero esta vez preguntándose por los problemas. Es decir: ¿cuál es puntaje máximo y mínimo que se podría obtener por problema?, ¿cuáles serían los tres rangos establecidos? y ¿cuál es la posición de cada actor con respecto a estos rangos?

Esta matriz puede ser utilizada en talleres a los cuales acuden los diferentes actores (ver cuadro No 5). Se trata de que, entre todos, se califiquen para que cada actor se percate de cómo es percibido por los demás y, a partir de allí, se establezcan acuerdos explícitos para atender a los problemas del desplazamiento forzado en los departamentos y municipios.

#### **d. Recomendaciones.**

- No iniciar las respuestas en una columna hasta no haber culminado la columna anterior.
- Es necesario que todas las celdas tengan respuestas debido a que los actores son, por lo menos, indiferentes ante los problemas identificados.

### **5.2. La matriz para el análisis de las relaciones de poder (ver cuadro no. 6)**

#### **a. Virtudes de la matriz**

- Presenta una síntesis de la correlación de fuerzas entre los principales actores y grupos de interés del SNAIPD
- Facilita la identificación de los actores y de los grupos que se puedan convertir en aliados para impulsar los planes y proyectos de atención a la población desplazada
- Permite la visualización de los problemas más estructurales del desplazamiento forzado, desde el punto de vista de los conflictos políticos (relaciones de poder) en las localidades y departamentos

- Contribuye a la identificación de proyectos que promuevan el fortalecimiento político y la autodeterminación de grupos de desplazados
- Es un instrumento útil para el seguimiento de los procesos de auto-determinación y gestión de la población desplazada. Su aplicación periódica permite establecer las variaciones en el “poder y autocontrol” que tienen los actores, y en especial la población desplazada, para intervenir en la solución de sus propios problemas

### **b. Cómo se construye.**

- 1) Al igual que la anterior matriz, hay que identificar a los principales actores que intervienen en el tema del desplazamiento forzado a través de las siguientes preguntas: ¿quiénes son los afectados y afectadas por los problemas?, ¿quiénes se benefician de los problemas identificados? y ¿quiénes están en posibilidad de tomar las decisiones para resolver los problemas del desplazamiento forzado?. Si se utilizó la Matriz para el análisis de intereses, se debe partir de ella para la identificación de los actores (ver cuadro No 6).
- 2) Colocar a los actores identificados en el paso anterior encabezando cada una de las columnas
- 3) Colocar los problemas identificados en el diagrama de motricidad y dependencia encabezando cada una de las filas de la Matriz
- 4) Responder las inquietudes sobre el poder de los actores frente a la solución de los problemas del desplazamiento forzado.
- 5) Asignar un número del rango entre 0 y 5 al “volumen de poder” de los actores, en donde los puntajes significan:
  - Nivel alto de poder (5)
  - Nivel medio alto de poder (4)

- Nivel medio de poder (3)
  - Nivel medio bajo de poder (2)
  - Nivel bajo de poder (1)
  - Ningún poder (0)
- 6) Definir el rango de posibilidades numéricas para el puntaje de los actores de la siguiente manera:
- Multiplicar el número de actores por 5 (por ejemplo, si son 6 actores es  $5 \times 6 = 30$ ) para obtener el máximo puntaje posible de poder a favor o no de la resolución de los problemas del desplazamiento forzado en la localidad o región
  - Establecer el rango de puntajes posibles utilizando los totales de la operación anterior y distribuyéndolo con los mismos criterios utilizados.
  - Ubicar cada uno de los puntajes obtenidos por los actores en el rango de poder identificado anteriormente (entre 0 y 30 para el ejemplo)
- 7) Caracterizar el poder global de cada actor frente a los problemas a partir de la ubicación del puntaje obtenido por cada uno de ellos con respecto al rango definido en el punto 6
- 8) El mismo ejercicio se puede hacer para los problemas, de tal manera que se establece el máximo puntaje que podrían obtener los problemas y, posteriormente, se ubica cada uno de ellos en relación al puntaje realmente obtenido para establecer el volumen total de poder con que cuenta el SNAIPD para resolver los problemas de protección y reparación de derechos de la población desplazada



### **c. Quiénes la utilizan.**

Esta matriz debe ser utilizada por los actores de los comités locales y departamentales para evaluar su visión del poder del SNAIPD frente a los problemas del desplazamiento forzado. Es posible utilizar este instrumento en talleres, siempre y cuando se tomen las precauciones metodológicas para evitar que se derive en disputas insolubles entre los diferentes grupos y actores.

### **d. Recomendaciones.**

- No iniciar las respuestas en cada columna hasta no haber culminado la columna anterior
- Es necesario que todas las celdas tengan respuestas debido a que cada actor tiene una posición al interior de la red de relaciones de poder en la localidad o región, en los comités y en el SNAIPD

Con base en los resultados de los anteriores pasos es necesario que cada organización prepare un documento síntesis del diagnóstico que debe contener los siguientes elementos: los problemas del desplazamiento forzado identificados a la luz de los derechos que son necesarios proteger, realizar o restituir, su caracterización, los fenómenos conexos (encadenamientos), los potenciales para superarlos, los posibles conflictos y alianzas con respecto a cada una de ellos y, finalmente, una interpretación geográfica (mapa) de aquellos problemas y los conflictos o alianzas sociales que éstos generan.

**CUADRO No 5**  
**Matriz para el análisis de intereses**

ACTORES PROBLEMAS	<b>ACTOR 1</b> ↙	<b>ACTOR 2</b> ↙	<b>ACTOR 3</b> ↙
<b>PROBLEMA 1</b> ↗	¿Cuál es la actitud del <b>actor 1</b> por resolver el <b>problema 1</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 2</b> por resolver el <b>problema 1</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 3</b> por resolver el <b>problema 1</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?
<b>PROBLEMA 2</b> ↗	¿Cuál es la actitud del <b>actor 1</b> por resolver el <b>problema 2</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 2</b> por resolver el <b>problema 2</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 3</b> por resolver el <b>problema 2</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?
<b>PROBLEMA 3</b> ↗	¿Cuál es la actitud del <b>actor 1</b> por resolver el <b>problema 3</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 2</b> por resolver el <b>problema 3</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 3</b> por resolver el <b>problema 3</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?
<b>PROBLEMA 4</b> ↗	¿Cuál es la actitud del <b>actor 1</b> por resolver el <b>problema 4</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 2</b> por resolver el <b>problema 4</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 3</b> por resolver el <b>problema 4</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?
<b>PROBLEMA N</b> ↗	¿Cuál es la actitud del <b>actor 1</b> por resolver el <b>problema N</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 2</b> por resolver el <b>problema N</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?	¿Cuál es la actitud del <b>actor 3</b> por resolver el <b>problema N</b> ? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?
<b>INTERÉS GLOBAL</b> ↗ <b>DE ACTORES</b> <b>POR PROBLEMAS</b> del desplazamiento forzado	↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 1</b>	↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 2</b>	↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 3</b>

<p><b>ACTOR 4</b> ↩</p>	<p><b>ACTOR N</b> ↩</p>	<p><b>INTERESES FRENTE A PROBLEMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO</b> ↩</p>
<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor 4</b> por resolver el <b>problema 1</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor N</b> por resolver el <b>problema 1</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↩ <b>PROBLEMA 1</b></p>
<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor 4</b> por resolver el <b>problema 2</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor N</b> por resolver el <b>problema 2</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↩ <b>PROBLEMA 2</b></p>
<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor 4</b> por resolver el <b>problema 3</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor N</b> por resolver el <b>problema 3</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↩ <b>PROBLEMA 3</b></p>
<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor 4</b> por resolver el <b>problema 4</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor N</b> por resolver el <b>problema 4</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↩ <b>PROBLEMA 4</b></p>
<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor 4</b> por resolver el <b>problema N</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es la actitud del <b>actor N</b> por resolver el <b>problema N</b>? Cómo podría calificar (entre 3 y -3) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↩ <b>PROBLEMA N</b></p>
<p>↩ <b>TOTAL PUNTAJE ACTOR 4</b></p>	<p>↩ <b>TOTAL PUNTAJE ACTOR N</b></p>	

**CUADRO No 6**  
**Matriz para análisis de relaciones de poder**

ACTORES PROBLEMAS	<b>ACTOR 1</b> ↙	<b>ACTOR 2</b> ↙	<b>ACTOR 3</b> ↙
<b>PROBLEMA 1</b> ↗	¿Cuál es el poder del <b>actor 1</b> para intervenir el <b>problema 1</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 2</b> para intervenir el <b>problema 1</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 3</b> para intervenir el <b>problema 1</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?
<b>PROBLEMA 2</b> ↗	¿Cuál es el poder del <b>actor 1</b> para intervenir el <b>problema 2</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 2</b> para intervenir el <b>problema 2</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 3</b> para intervenir el <b>problema 2</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?
<b>PROBLEMA 3</b> ↗	¿Cuál es el poder del <b>actor 1</b> para intervenir el <b>problema 3</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 2</b> para intervenir el <b>problema 3</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 3</b> para intervenir el <b>problema 3</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?
<b>PROBLEMA 4</b> ↗	¿Cuál es el poder del <b>actor 1</b> para intervenir el <b>problema 4</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 2</b> para intervenir el <b>problema 4</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 3</b> para intervenir el <b>problema 4</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?
<b>PROBLEMA N</b> ↗	¿Cuál es el poder del <b>actor 1</b> para intervenir el <b>problema N</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 2</b> para intervenir el <b>problema N</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?	¿Cuál es el poder del <b>actor 3</b> para intervenir el <b>problema N</b> ? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?
<b>PODER GLOBAL DE ACTORES FRENTE A PROBLEMAS</b> ↗ del desplazamiento forzado	↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 1</b>	↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 2</b>	↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 3</b>

		<b>CONFLICTOS DE PODER FRENTE A PROBLEMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO ↙</b>
<p><b>ACTOR 4 ↙</b></p> <p>¿Cuál es el poder del actor <b>4</b> para intervenir el problema <b>1</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p><b>ACTOR N ↙</b></p> <p>¿Cuál es el poder del actor <b>N</b> para intervenir el problema <b>1</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↙ <b>PROBLEMA 1</b></p>
<p>¿Cuál es el poder del actor <b>4</b> para intervenir el problema <b>2</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es el poder del actor <b>N</b> para intervenir el problema <b>2</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↙ <b>PROBLEMA 2</b></p>
<p>¿Cuál es el poder del actor <b>4</b> para intervenir el problema <b>3</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es el poder del actor <b>N</b> para intervenir el problema <b>3</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↙ <b>PROBLEMA 3</b></p>
<p>¿Cuál es el poder del actor <b>4</b> para intervenir el problema <b>4</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es el poder del actor <b>N</b> para intervenir el problema <b>4</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↙ <b>PROBLEMA 4</b></p>
<p>¿Cuál es el poder del actor <b>4</b> para intervenir el problema <b>N</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p>¿Cuál es el poder del actor <b>N</b> para intervenir el problema <b>N</b>? ¿Cómo podría calificar (entre 0 y 5) esta actitud?</p>	<p><b>TOTAL</b> ↙ <b>PROBLEMA N</b></p>
<p>↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR 4</b></p>	<p>↖ <b>TOTAL PUNTAJE</b> <b>ACTOR N</b></p>	

## ➤ 6. ¿CÓMO ELABORAR PROYECTOS PARA PREVENIR Y ATENDER EL DESPLAZAMIENTO FORZADO?

La fase de formulación de acciones se fundamenta nuevamente en el propósito de la concertación social, que garantice el compromiso de los distintos grupos de interés frente a la resolución de los problemas del desplazamiento forzado y a la construcción de una sociedad regida por principios de respeto a los derechos humanos.

A continuación se presenta un instrumento que permite una integración completa y adecuada entre cada uno de los pasos del proceso de diagnóstico y la identificación y formulación de proyectos concretos.

### 6.1. *Tablero para el diseño de proyectos (ver Cuadro No. 7)*

#### a. **Virtudes del tablero de acciones.**

- Presenta una síntesis de todo el proceso de formulación del proyecto

*elaborar  
proyectos*

- Permite la visualización del conjunto de acciones necesaria para el buen éxito del proyecto
- Facilita la comparación entre las acciones y entre las contribuciones que estas hacen a la realización, protección y reparación de derechos fundamentales a la población desplazada
- Facilita enormemente la identificación y formulación de acciones concretas del proyecto

#### **b. Cómo se construye.**

- 1) Ubicar en la primera fila, los resultados obtenidos en cada uno de los pasos realizados en el proceso de diagnóstico (revisión bibliográfica, entrevistas, enunciado de problemas, Matriz de Análisis Estructural, intereses, redes de poder, etc).
- 2) Destinar un número apreciable de columnas para las posibles acciones que se puedan formular en términos de realización, protección y reparación de derechos
- 3) Para el primer paso del Tablero responder la siguiente pregunta: “Teniendo en cuenta los resultados del paso realizado (lecturas, entrevistas, enunciado de problemas, calificación de relaciones entre problemas, reuniones, etc), qué acciones se pueden formular para realizar, proteger o reparar los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado?”
- 4) Una vez enunciadas las acciones que corresponden al primer paso, cualificar cada una de ellas integrando a su formulación los resultados obtenidos en cada uno de los pasos siguientes. De cada paso, sobre todo de los primeros, pueden surgir múltiples acciones a emprender, cada una de ella deberá consignarse en una columna.
- 5) Como en cada paso es posible identificar nuevas acciones, evaluar, una vez identificadas estas, cómo los resultados de los pasos previos contribuyen a su ampliación y caracterización

- 6) Al finalizar la matriz, cada fila contendrá los elementos más importantes del proyecto específico de prevención y atención al desplazamiento forzado.

### **c. Quiénes lo utilizan.**

Esta matriz debe ser utilizada por los comités locales y departamentales, así como por las organizaciones e instituciones que hacen parte del SNAIPD.

## **6.2. Desde el punto de vista metodológico, ¿qué es un proyecto de prevención y atención al desplazamiento forzado?**

- Es un conjunto de acciones organizadas en el tiempo y en el espacio para realizar, proteger o reparar los derechos humanos de la población en situación de desplazamiento.
- Es el menor nivel de resolución de la política pública en torno al tema del desplazamiento forzado de población en una región o en un municipio en particular. Permite concretar por tanto los enunciados generales de esta
- Es la síntesis del proceso de planeación. Permite evaluar su calidad

### **a. ¿Cómo identificar las acciones de un proyecto de prevención o atención al desplazamiento?**

A partir del tablero de acciones, es fácil la identificación y formulación del proyecto para atender la situación de la población desplazada. Sin embargo, hay que tener en cuenta que de acuerdo con la naturaleza (infraestructura, dotación, mantenimiento, etc) y la magnitud (el monto de los recursos de inversión) del proyecto, su perfil y marco lógico debe ser formulado para uno de los tres momentos diferentes del proceso de inversión, a saber: preinversión, inversión o liquidación.



- Ningún proyecto puede ser a la vez de preinversión y de inversión.
- Generalmente los proyectos de infraestructura requieren estudios de preinversión, a menos que sean pequeñas obras.
- Generalmente los proyectos de orden social (salud, educación, recreación, capacitación, etc) no requieren preinversión, a menos que sean proyectos de gran magnitud.

Desde el punto de vista del desplazamiento forzado en el marco de un enfoque de derechos, es muy importante tener presente la distinción entre producto e impacto de un proyecto e inversión.

**PRODUCTO:** Es el bien o servicio que se va a producir o a prestar (unidades sanitarias, toneladas de productos, huertas caseras, alimentos para familias en situación de emergencia, etc).

**IMPACTO:** Es el conjunto de efectos que tiene el bien o servicio producido (producto), la estrategia y actividades que se utilizan para su producción y la actitud misma de quienes ejecutan el proyecto, en la realización, protección y reparación de los derechos humanos de la población en situación de desplazamiento y/o en su capacidad de autodeterminación y gestión.

De esta manera, el producto de un proyecto de dotación de medios de comunicación para prevenir el desplazamiento forzado puede ser “entrega y puesta en funcionamiento de 5 teléfonos satelitales para la población en riesgo de desplazamiento” mientras que el impacto puede ser: *“incrementar los niveles de confianza de la población frente al estado en un 50% o reducir en un 70% el tiempo de reacción de la fuerza pública en su deber de proteger la vida y los bienes de la población en riesgo”*.

En el desplazamiento forzado, la distancia que hay entre la ejecución de la política pública y la protección, realización y reparación de los derechos humanos de la población desplazada se debe, entre otras cosas, a la falta de claridad entre productos e impactos de los proyectos de inversión que se ejecutan. El diseño operativo de de la política pública a favor de la

población desplazada debe contemplar y concretar en acciones y actividades específicas y con recurso humano idóneo, una visión que fortalezca capacidades, autodeterminación, gestión y redes de apoyo y que, paralelamente, cuente con los instrumentos necesarios para orientar y evaluar la protección, realización y reparación de derechos concretos de la población desplazada.

## b. El ciclo de los proyectos.

1. **PREINVERSIÓN:** son las acciones que se realizan con el fin de orientar adecuadamente la inversión posterior. Incluyen fases como:
  - **Diagnóstico:** es la identificación de los problemas, también llamado análisis situacional. Ofrece insumos al proyecto a través de: problemas, potenciales y conflictos de interés.
  - **Idea de un proyecto:** Enunciado propositivo sobre el bien o servicio que se va a producir y el impacto que se pretende obtener. En la idea debe estar presente la acción a realizar y la ubicación geográfica del proyecto.
  - **Perfil:** El concepto de perfil de proyecto de inversión hace referencia a la expresión concreta y precisa de la forma como se va a producir un bien o servicio y se va a conseguir el impacto previsto, bajo unas condiciones técnicas y financieras determinadas y en un espacio y un tiempo previamente definidos. El perfil de proyecto de inversión generalmente debe responder a las siguientes inquietudes: ¿Cuál es la necesidad, en relación a un objetivo estratégico de derechos humanos que se pretende proteger, realizar o reparar?, ¿cuál es el objetivo del proyecto, en términos del bien o servicio que se pretende producir?, ¿cuál es el impacto del proyecto en términos de los derechos humanos y de la autodeterminación y gestión de las comunidades desplazadas?, ¿quiénes serán (por género, grupos étnicos y grupos de edad) los beneficiados por el proyecto?, ¿quiénes serán (nombres específicos) los responsables en cada institución o grupo organi-

zado, de las etapas del proyecto (diseño, prefactibilidad, factibilidad, financiación, ejecución, liquidación, seguimiento, interventoría y evaluación)?, ¿qué proyectos similares se han ejecutado y cuál ha sido su impacto real sobre las condiciones de los derechos humanos de la población desplazada?, ¿cuáles son las condiciones técnicas y financieras necesarias para lograr prestar el bien o servicio señalado?, ¿cuáles son los requerimientos financieros del proyecto? y ¿cuál será el flujo de fondos del proyecto durante su vida útil?

- **Prefactibilidad:** es la selección de la mejor alternativa para atender el problema, resolver los conflictos o construir un escenario de derechos deseado. Se considera la mejor alternativa a aquella que genere menor costo (económico, social y ecológico) y ofrezca mayores impactos. En diferentes contextos toma denominaciones como: diagnóstico ambiental de alternativas o estudios de localización. Los estudios de prefactibilidad únicamente se hacen para grandes proyectos de inversión en infraestructura (explotaciones petroleras y mineras, carreteras, hidroeléctricas, etc). Es importante introducir el enfoque de derechos en este tipo de estudios puesto que, así no se haga referencia concreta al tema del desplazamiento, los grandes proyectos de inversión generan efectos concretos que van en detrimento de derechos fundamentales de población que habita a su alrededor. En general, los estudios sobre las grandes obras de infraestructura siempre deben plantearse el problema de cómo realizar, proteger y reparar derechos de los habitantes de su área de influencia.
- **Factibilidad:** estudio a profundidad de la alternativa seleccionada. Comprende, por lo menos, los diseños técnicos, la evaluación de impacto ambiental y el estudio financiero del proyecto seleccionado. Se hace solamente para grandes proyectos de inversión en infraestructura o para grandes proyectos económicos y sociales. Además de que aplica lo mencionado en el párrafo anterior con respecto a los derechos de la población del área de influencia de megaproyectos, hay que recordar que la definición

más amplia de desplazado, presentada en lo *Principios Rectores* menciona explícitamente los desplazamientos humanos como producto de catástrofes naturales o por acciones de origen antrópico, como los grandes proyectos de inversión.

2. **INVERSIÓN:** implica la inversión directa de recursos para la producción del bien o servicio final y el logro de los impactos esperados. En proyectos de gran magnitud se establecen diferencias entre Construcción y Operación. Mientras que en proyectos de los sectores sociales, más típicos de la prevención y atención de l desplazamiento, se habla de ejecución.
  - Construcción. Se entiende como el conjunto de actividades necesaria para construir o montar la infraestructura necesaria para que el proyecto se lleve a cabo. Aunque hace también más referencia a grandes inversiones, también en proyectos pequeños de generación de ingreso por ejemplo, corresponde al momento en el que se hacen adecuaciones, se consigue la maquinaria indispensable y se prepara la materia prima.
  - Operación. Comprende el período en que el proyecto, una vez construida la infraestructura, esta en funcionamiento. Representa más claramente la vida útil del proyecto.
  - Ejecución. Es el nombre que se le otorga a gran cantidad de proyectos de orden social (educación, capacitación, sensibilización, producción de materiales, prevención, promoción de la salud, etc) que por su naturaleza y monto, no requieren de estudios de preinversión.
3. **LIQUIDACIÓN:** Es el momento en el que cesa el flujo de fondos para el proyecto. Si bien un buen proceso de identificación y de formulación de proyectos reduce al mínimo las posibilidades de fracaso, en proyectos de realización, protección y reparación de derechos es muy importante tener presente que un proyecto cuenta con la posibilidad de la liquidación. Si los impactos esperados

no se obtienen o si las actividades programadas no se cumplen por condiciones ajenas a la administración misma del proyecto, es necesario tener presente la alternativa de la liquidación del proyecto.

Liquidar un proyecto en marcha, a pesar de los aparentes costos económicos y políticos, muchas veces es una decisión más sabia que continuar con él a pesar de saber que sus resultados e impactos serán muy pobres.

## **6.2. El marco lógico del proyecto.** (ver cuadros No. 8 y No.9)

A continuación se presenta el modelo de trabajo que le permite a los miembros del SNAIPD apoyar a las organizaciones y a los comités locales y departamentales para formalizar sencilla y claramente el sentido y el contenido de proyectos de prevención y atención del desplazamiento forzado.

Entre las virtudes que se pueden encontrar en el modelo de Marco Lógico de presentación del proyecto, se encuentran:

- Facilita identificar la relación que existe entre los objetivos del plan local y departamental con los objetivos del proyecto específico
- Permite evaluar la coherencia entre los objetivos y las metas de impacto en términos de la proyección, realización y reparación de los derechos humanos que el proyecto se propone
- Permite comprender la relación existente entre el diagnóstico (problemas, potenciales, intereses y escenarios futuros de protección, realización y reparación de derechos) y las acciones propuestas en el proyecto
- Es un instrumento útil para evaluar la eficacia (el nivel de cumplimiento de las metas de impacto) del proyecto de prevención o atención al desplazamiento forzado.

## CUADRO No 7

### Tablero de diseño de proyectos

	<b>ACCIÓN 1</b> ↙	<b>ACCIÓN 2</b> ↘
<b>PASO 1</b> ↗ PROBLEMAS IDENTIFICADOS	¿Qué ACCIÓN se puede formular para resolver los problemas del desplazamiento forzado identificados?	¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 2, con los problemas identificados en el paso 1?
<b>PASO 2</b> ↗ MATRIZ INTERSECTORIAL (MI)	¿Los argumentos presentados en la MI introducen, cambian o eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 1 formulada anteriormente?	¿De acuerdo con los argumentos presentados en la MI, qué nuevas acciones se pueden formular?
<b>PASO 3</b> ↗ MOTRICIDAD Y DEPENDENCIA	¿El gráfico de motricidad y dependencia introducen, cambian o eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 1 formulada anteriormente?	¿El gráfico de motricidad y dependencia introducen, cambian o eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 2 formulada anteriormente?
<b>PASO 4</b> ↗ MATRIZ DE ANÁLISIS DE INTERESES	¿Teniendo en cuenta los intereses identificados se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 1 formulada anteriormente?	¿Teniendo en cuenta los intereses identificados se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 2 formulada anteriormente?
<b>PASO 5</b> ↗ MATRIZ DE ANÁLISIS DE PODER	¿Teniendo en cuenta el poder de los actores se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 1 formulada anteriormente?	¿Teniendo en cuenta el poder de los actores se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 2 formulada anteriormente?
<b>PASO N</b> ↗	¿Teniendo en cuenta los resultados del paso N, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 1?	¿Teniendo en cuenta los resultados del paso N, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 2?

<p><b>ACCIÓN 3</b> ↙</p> <p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 3, con los problemas identificados en el paso 1?</p>	<p><b>ACCIÓN 4</b> ↙</p> <p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 4, con los problemas identificados en el paso 1?</p>	<p><b>ACCIÓN 5</b> ↙</p> <p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 5, con los problemas identificados en el paso 1?</p>	<p><b>ACCIÓN N</b> ↙</p> <p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN N formulada en el paso 6, con los problemas identificados en el paso 1?</p>
<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 3, con los resultados de la matriz intersectorial del paso 2?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 4, con los resultados de la matriz intersectorial del paso 2?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 5, con los resultados de la matriz intersectorial del paso 2?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN N formulada en el paso 6, con los resultados de la matriz intersectorial del paso 2?</p>
<p>¿Deacuerdo con el gráfico de motricidad y dependencia, qué nuevas acciones se pueden formular?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 4, con los resultados del gráfico de motricidad y dependencia del paso 3?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 5, con los resultados del gráfico de motricidad y dependencia del paso 3?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN N formulada en el paso 6, con los resultados del gráfico de motricidad y dependencia del paso 3?</p>
<p>¿Teniendo en cuenta los intereses identificados se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 3 formulada anteriormente?</p>	<p>¿Deacuerdo con los intereses de los actores, qué nuevas ACCIONES se pueden formular?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN formulada en el paso 5, con los intereses de los actores identificados en el paso 4?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN N formulada en el paso 6, con los intereses de los actores identificados en el paso 4?</p>
<p>¿Teniendo en cuenta el poder de los actores se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 3 formulada anteriormente?</p>	<p>¿Teniendo en cuenta el poder de los actores se introducen, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 4 formulada anteriormente?</p>	<p>¿Deacuerdo con el poder de los actores, qué nuevas ACCIONES se pueden formular?</p>	<p>¿Cómo se relaciona la ACCIÓN N formulada en el paso 6, con las redes de poder identificadas en el paso 5?</p>
<p>¿Teniendo en cuenta los resultados del paso N, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 3?</p>	<p>¿Teniendo en cuenta los resultados del paso N, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 4?</p>	<p>¿Teniendo en cuenta los resultados del paso N, se cambian o se eliminan algunos aspectos de la ACCIÓN 5?</p>	<p>¿Teniendo en cuenta los resultados del paso N, qué nuevas ACCIONES se pueden formular?</p>

## CUADRO No 8

### Marco lógico del proyecto de prevención y atención a población desplazada

Nombre: \_\_\_\_\_

TEMAS COMPONENTES	DESCRIPCIÓN ↙	METAS ↙	TIEMPO ↙
FIN ↗	Enunciado de los objetivos de desarrollo local o departamental a los cuales contribuye el proyecto	Expresión cuantitativa de los objetivos del Plan Municipal o departamental a los cuales contribuye el proyecto	
OBJETIVOS ↗ DEL PROYECTO	Enunciado propositivo en términos de la superación de problemas y/o la construcción de escenarios deseados con la ejecución del proyecto para la población desplazada	Expresión cuantitativa de los objetivos del proyecto	Fecha para la verificación del cumplimiento de los objetivos del proyecto
PRODUCTOS ↗	Enunciado de los bienes y servicios que se obtendrán o prestarán con la ejecución del proyecto	Expresión cuantitativa de los bienes y servicios esperados por la ejecución del proyecto	Fecha para la verificación del cumplimiento de los productos
IMPACTOS ↗	Enunciado de los derechos a realizar, proteger o reparar o en la acumulación de capital social por la ejecución del proyecto	Expresión cuantitativa de los impactos en derechos y en acumulación de capital social	Fecha para la verificación del cumplimiento de los impactos



**FUENTES ↙  
DE VERIFICACIÓN**

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el cumplimiento de las metas del plan local o departmental

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el cumplimiento de los objetivos del proyecto

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar la producción de los bienes y servicios señalados

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el logro de los impactos

**SUPUESTOS  
CRÍTICOS ↙**

Identificación de aquellos fenómenos que pueden impedir el logro de los objetivos del proyecto

Identificación de aquellos fenómenos que pueden impedir la producción de los bienes y servicios señalados

Identificación de aquellos fenómenos que pueden impedir el logro de los impactos propuestos por el Plan

**CUADRO No 9**

*Marco lógico del plan de manejo de espacios públicos*

Nombre \_\_\_\_\_

TEMAS COMPONENTES	DESCRIPCIÓN ↙	METAS ↙	RESPONSABLES ↙
<b>ACTIVIDAD 1 ↗</b>	Enunciado detallado de la actividad <b>1</b>	Expresión cuantitativa de los resultados de la actividad <b>1</b>	Persona o personas responsables de la ejecución de la actividad <b>1</b>
<b>ACTIVIDAD 2 ↗</b>	Enunciado detallado de la actividad <b>2</b>	Expresión cuantitativa de los resultados de la actividad <b>1</b>	Persona o personas responsables de la ejecución de la actividad <b>2</b>
<b>ACTIVIDAD 3 ↗</b>	Enunciado detallado de la actividad <b>3</b>	Expresión cuantitativa de los resultados de la actividad <b>1</b>	Persona o personas responsables de la ejecución de la actividad <b>3</b>
<b>ACTIVIDAD N ↗</b>	Enunciado detallado de la actividad <b>N</b>	Expresión cuantitativa de los resultados de la actividad <b>1</b>	Persona o personas responsables de la ejecución de la actividad <b>N</b>

**FUENTES ↙**

**DE VERIFICACIÓN**

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el cumplimiento de la actividad **1**

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el cumplimiento de la actividad **2**

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el cumplimiento de la actividad **3**

Identificación de las instituciones u organizaciones y de los instrumentos que serán utilizados para verificar el cumplimiento de la actividad **N**

**COSTOS ↙**

Sumatoria de los costos del recurso humano, los materiales, la administración y los imprevistos que vale ejecutar la actividad **No.1**

Sumatoria de los costos del recurso humano, los materiales, la administración y los imprevistos que vale ejecutar la actividad **No.2**

Sumatoria de los costos del recurso humano, los materiales, la administración y los imprevistos que vale ejecutar la actividad **No.3**

Sumatoria de los costos del recurso humano, los materiales, la administración y los imprevistos que vale ejecutar la actividad **No.N**

## ➔ GUÍA PEDAGÓGICA.

### **¿QUÉ PRETENDE LA PROPUESTA METODOLÓGICA DEL DIPLOMADO SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y DERECHOS HUMANOS?**

**Estimular a personas potencialmente aportantes al tema las siguientes actitudes:**

- Sensibilidad frente a los derechos vulnerados a las personas en situación de Desplazamiento Forzado.
- Respeto por las expectativas de la población en situación de desplazamiento forzado.
- Acompañamiento, seguimiento y sistematización de información relacionada con el tema, como insumo básico para la formulación de políticas y el ajuste ágil de estrategias para responder a transformaciones y/o variaciones del fenómeno.
- Voluntad y compromiso para responder ágilmente al resarcimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento, y el énfasis en la prevención del fenómeno.

**Fortalecer las capacidades de servidores públicos para:**

- Conocer y aplicar los instrumentos técnicos necesarios en las fases de análisis situacional, de formulación general, de formulación de proyectos y de seguimiento.

- Ofrecer alternativas metodológicas e instrumentales para afrontar las dificultades de orden técnico y operativo que se puedan tener a nivel territorial.

**Generar y cualificar en los actores y en las organizaciones de la sociedad civil, su capacidad para:**

- Participar, en igualdad de condiciones, en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.
- Generar o fortalecer organizaciones y grupos de interés que trabajen activamente en los temas relacionados con el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos, a nivel territorial.
- Generar la información necesaria sobre la situación del desplazamiento forzado en la región para facilitar la incorporación de actores y grupos de interés a los procesos de toma de decisión.
- Diseñar y proponer, ante las administraciones locales y regionales, proyectos de inversión tendientes a la consolidación de una política social con relación al tema del desplazamiento forzado y los derechos humanos.
- Intervenir activamente y desde un enfoque de derechos humanos, en la veeduría social de proyectos de inversión en las localidades y regiones.

## ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS PEDAGÓGICOS DE ESTA METODOLOGÍA?

**La valoración de la experiencia previa.** Porque todos los ejercicios del proceso de capacitación deben fundarse en las experiencias y los conocimientos individuales y colectivos de los funcionarios y demás actores sociales, adquiridos en el trabajo de análisis y/o atención del fenómeno, así como en la cotidianidad de la observación del comportamiento del fenómeno en la región.

**La comunicación.** Los ejercicios que se propongan deben estimular el trabajo y la actividad en grupos, pues allí es donde se encuentra el horizonte de toda experiencia pedagógica contemporánea. En esta metodología grupal, de carácter interdisciplinario, los participantes se benefician del conocimiento, de la experiencia y de las propuestas de los otros.

**La aplicabilidad.** Los ejercicios y conceptos se han de incorporar directamente a los distintos “momentos” (diagnóstico, formulación de políticas, diseño de proyectos o seguimiento) de estructuración de una política local frente al tema. De esta manera se adecua a las necesidades institucionales y a las demandas de apoyo y de asesoría específica que requieran los Municipios, los Departamentos y las organizaciones sociales que participan en los procesos de decisión.

**La sistematización de nuevos conocimientos y experiencias de capacitación.** Esta metodología invita a una adición permanente de ejercicios, presentaciones y reflexiones conceptuales que le permitirán a cada docente enriquecer el acervo de alternativas concretas para la capacitación. El material se construye día a día, con el conocimiento, la experiencia y los aportes de cada una de las personas que lo utilicen.

## ¿CUÁL ES LA ESTRUCTURA GENERAL DEL DIPLOMADO?

El Diplomado se presenta en cuatro unidades pedagógicas denominadas MÓDULOS. Los Módulos corresponden a las fases generales del proceso de intervención social:

- **EL MÓDULO UNO, DE ANÁLISIS DEL FENÓMENO Y PREVENCIÓN**, pretende ubicar a los participantes en el contexto actual del desplazamiento forzado a nivel internacional, nacional y regional, sus características e implicaciones y la estrecha relación que guarda con el ejercicio de los derechos humanos. Para ello presenta una amplia gama de alternativas conceptuales para introducir la discusión, se trabajan temas específicos, tales como, política, desarrollos normativos nacionales e internacionales, esquema y principios de la atención, prevención y análisis de riesgo, impunidad y vacíos en el análisis.
- **EL MÓDULO DOS, DE ATENCIÓN HUMANITARIA SEGÚN MODALIDADES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO** presenta los objetivos, fundamentación legal y componentes de la atención inicial de la emergencia ocasionada por el desplazamiento, en diferentes escenarios, de acuerdo a cómo las familias se desplacen individual o colectivamente, hacia dónde, vereda vecina, cabecera municipal, ciudad grande o intermedia, dentro de una misma ciudad, o fuera del país ya en calidad de refugiado, y otras formas de reciente aparición como el bloqueo a comunidades enteras, también mirando la atención a las comunidades que conminadas a desplazarse se resisten a ello.

- **EL MÓDULO TRES, DE PROGRAMAS DE RESTABLECIMIENTO** propone una nueva dinámica en torno a la información, específicamente la Red Nacional de Información de frente al proceso de restablecimiento integral de la población forzosamente desplazada desde una perspectiva de resarcimiento de derechos, haciendo énfasis en el seguimiento y acompañamiento a las estrategias, programas y proyectos implementados y la evaluación del impacto de estos procesos. Por supuesto retomando discusiones vigentes referidas al Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas, y los ejes del restablecimiento, retorno y reubicaciones, así como sus componentes, estabilización socioeconómica, acceso a salud y educación, infraestructura, acceso a tierras y seguridad de tenencia, construcción de ciudadanía, y fortalecimiento del tejido social.
  
- **EL MÓDULO DE PLANEACIÓN** propone una amplia gama de herramientas como el tablero de políticas, la identificación de problemas, la matriz de análisis interdimensional y la matriz de análisis estructural para la priorización; instrumentos para la caracterización de actores e intereses y Marco Lógico de planes y proyectos. Herramientas estas que se sugiere apropiar desde ejercicios relacionados con tópicos definidos como de interés a lo largo del desarrollo del diplomado.

### **¿CUÁL ES LA ESTRUCTURA GENERAL DE LOS MÓDULOS?**

- Los **MÓDULOS** entre sí obedecen a una secuencia específica y se encuentran encadenados para llegar a la obtención de unos resultados concretos en tér-



minos de políticas públicas y formulación de planes y proyectos en el último módulo, siempre fundamentados en una clara conceptualización de derechos humanos planteada a lo largo de los tres módulos anteriores.

- Cada módulo se debe organizar en **SESIONES**, cuyos énfasis temáticos habrán de definirse de acuerdo con las características del fenómeno en cada región. El carácter de FLEXIBILIDAD que se ha pretendido proporcionar en este diplomado implica que la secuencia de desarrollo de las sesiones de los módulos se adecúa a las necesidades locales con relación al tema.

### **¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES BÁSICOS DE UNA SESIÓN?**

El diseño de sesión implica el manejo de, por lo menos, tres tipos de actividades diferentes: de INDUCCIÓN, de PRESENTACIONES CONCEPTUALES y de EJERCICIOS.

### **¿EN QUÉ CONSISTEN LAS ACTIVIDADES DE INDUCCIÓN?**

Las actividades de inducción, como su nombre lo indica, son aquellas que se sugieren para animar o inducir a los participantes al tema específico de la sesión. En general las sesiones plantean actividades de inducción referidas a:

- **La presentación de los resultados de las actividades no presenciales preparatorias de la sesión**, concentradas generalmente en la manifestación local del fenómeno o situación regional del tópico a tratar durante la sesión.

- **La introducción**, utilizada para familiarizar rápidamente a los participantes con el tema central de la sesión. Generalmente son dinámicas que permiten ganar un buen ambiente de trabajo y, a la vez, permiten una reflexión inicial sobre el tema a tratar.

## **¿EN QUÉ CONSISTEN LAS PRESENTACIONES CONCEPTUALES?**

La PRESENTACIÓN CONCEPTUAL es una modalidad de trabajo que introduce o refuerza el conocimiento del grupo, mediante la exposición o aclaración de ideas o de conceptos. Por lo tanto debe proporcionar información a muchas personas en poco tiempo y transmitir conocimientos en forma sistemática y persuasiva.

El propósito de la Presentación Conceptual es asegurar que ciertos temas o conceptos, claves para el desarrollo del tema en la región, sean asimilados por los participantes en el proceso de capacitación.

### **a. Alternativas posibles para la Presentación Conceptual.**

- La presentación Conceptual a cargo del docente.
- Exposición por parte de un experto invitado a participar en la sesión.
- Charla asumida por algún participante.
- Panel conformado por un grupo de expertos que dialogan ante el grupo en torno a un tema determinado.
- Videos en donde se expone experiencia que permite retomar los temas propuestos.

## **b. Características de las exposiciones:**

- Deben hacerse de manera clara, concisa e interesante para todos. Hay que evitar la retórica, la reiteración, la esquematización y la brevedad excesiva.
- Las presentaciones se deben acompañar con medios audiovisuales y materiales didácticos sencillos, tales como: rotafolios, pizarras, proyector de diapositivas, retroproyector, videos, etc.
- La secuencia para la combinación de los ejercicios prácticos y de las presentaciones conceptuales es flexible, según los objetivos de cada sesión, el tiempo disponible y las características del grupo. Sin embargo se plantean dos estrategias:
  - 1).- Partir de la recuperación crítica de las experiencias personales e institucionales a través de los ejercicios propuestos para, posteriormente ser confrontada en las presentaciones, con los contenidos conceptuales y técnicos específicos de la sesión.
  - 2).- Partir de presentaciones conceptuales para que sean evaluadas en los ejercicios prácticos, utilizando como referente de comparación de los conceptos expuestos, las experiencias personales e institucionales en el tema de la sesión.

### **¿EN QUÉ CONSISTEN LOS EJERCICIOS?**

Los EJERCICIOS PRÁCTICOS deben permitir una mayor participación e integración de las personas y una mejor comprensión de conceptos, instrumentos y técnicas. Adicionalmente, se propone acrecentar la creatividad de los individuos y de los grupos y consolidar los Equi-

pos de trabajo para afrontar los retos que implica el desplazamiento forzado.

### **a. Criterios básicos para la realización de los ejercicios.**

Los Ejercicios Prácticos se realizarán a partir de técnicas grupales, dirigidas a crear un espacio de interacción de ideas y afectos que permitan debatir e incorporar críticamente la perspectiva de derechos humanos en la atención a la población en situación de desplazamiento forzado. Los supuestos básicos que se sugiere tener presentes para la ejecución o adecuación de los ejercicios propuestos, o para el diseño de nuevas actividades son:

- **Participación:** Durante los ejercicios, cada miembro del grupo debe tener la posibilidad de exponer y de defender sus ideas y sus posiciones frente a los demás.
- **Productividad:** Como el volumen y la calidad de los resultados de los ejercicios depende de la interlocución entre los participantes, se han privilegiado las actividades grupales sobre las individuales.
- **Integración:** El espíritu de equipo necesario en los trabajos interdisciplinarios se logra mediante ejercicios orientados a formar progresivamente un modo de pensar y de actuar colectivo.
- **Creatividad:** Los ejercicios se encuentran diseñados para fomentar la creatividad individual y grupal que se manifiesta en la capacidad de diseñar propuestas novedosas.

## **b. Pautas para la coordinación de los debates:**

Todos los ejercicios prácticos presentan discusiones en plenaria que se realizarán al finalizar las actividades de los participantes. Estos debates se encuentran orientados por los siguientes criterios:

- Se realizan con base en preguntas que permitan reforzar y sintetizar los conocimientos, actitudes y aptitudes trabajadas durante el ejercicio.
- Las preguntas están dirigidas a un fin bien definido (obtener información, resaltar algunos aspectos o estimular el pensamiento y la creatividad de los participantes).
- Las respuestas deben siempre deberán ser explicadas y argumentadas.
- Es fundamental que al finalizar cada plenaria el docente resuma los puntos más importantes de la discusión.

## **¿QUÉ ELEMENTOS FORMALES HAY QUE TENER EN CUENTA?**

Algunas de las consideraciones de forma sugeridas son:

- **Numero de participantes.** El número de participantes en los eventos grupales debe ser entre quince (15) y treinta (30) personas.
- **Disposición espacial.** Las sillas o mesas en el sitio de trabajo se deben ubicar en forma circular, de tal manera que los participantes puedan observarse entre sí.

- **Ambiente físico.** Debe ofrecer facilidades para el trabajo en plenaria así como en múltiples grupos.
- **Tiempo.** La suma total de un período no interrumpido de trabajo, aún con distintas actividades grupales, nunca debe superar las tres horas (3) horas. Incluyendo un receso cada sesión está planeada para ser desarrollada en cuatro (4) horas.
- **Docente.** Las sesiones son dirigidos por una persona que tiene como funciones esenciales las de crear, mantener y fomentar la comunicación entre los participantes. Tiene la responsabilidad de transmitir entusiasmo, ánimo y confianza a los integrantes del grupo de trabajo. Además de contar con la formación y experiencia suficiente en el tema y como docente.

### ¿QUÉ FUNCIÓN CUMPLEN LOS DOCENTES?

- **Generar una atmósfera agradable** para facilitar la comunicación entre los integrantes del grupo y para estimular el surgimiento de relaciones interpersonales basadas en la simpatía mutua.
- **Comunicar conceptos y transferir instrumental técnico** a través de conferencias, introducción teórica a las dinámicas grupales, orientación de las discusiones y respuestas a las inquietudes de acuerdo a la situación.
- **Resolver discusiones frontales**, de tipo dilemática (es A ó es B), que refuerzan sistemas rígidos de pensamiento y de acción.

- **Señalar los puntos de partida falsos** en las discusiones grupales, como podría ser el comenzar a trabajar con un concepto de carácter «científico» y abstracto sin un previo cuestionamiento desde la experiencia (v.g. concepto de género, de planeación, etc.).
- **Posibilitar la resolución de los principales obstáculos** grupales ligados al aprendizaje en cada módulo.

glosario

glosario-  
glosario-  
glosario-  
glosario



## GLOSARIO DE TÉRMINOS TÉCNICOS.

**ACS:** Acerbo de Capital Social.

**Adaptabilidad:** Se entiende como la relación que existe entre los satisfactores requeridos por la población desplazada con respecto a los satisfactores aportados por el Sistema. Significa evaluar la política en términos del nivel de ajuste que tienen los bienes y servicios aportados en la atención humanitaria con respecto a las características de género, edad, etnia y capacidades físicas de la población desplazada.

**AHE:** Atención Humanitaria de Emergencia.

**Amenaza:** En el contexto de este sistema de valoración de riesgos, el término alude a un hecho (o conjunto de ellos) potencialmente dañinos para otros, que o bien es proferido por alguno de los actores armados (como una conminación o como un sim-

ple “amago”) o bien es el que se deriva de la intensificación de los combates en un área dada.

**Amenazas** (generales y específicas): Es cuando algún actor armado profiere amenazas a quienes considera partidarios del contrincante, lo cual termina por atemorizar al conjunto de la población, que se ve obligada a irse a otro sitio. También se incluyen las amenazas altamente direccionadas y personalizadas a una minoría que se desplaza para ocultarse en sitios bien distantes del que proceden.

**Autogestión:** es el conjunto de acciones que de manera independiente, autónoma, que por iniciativa propia realiza una persona, familia, grupo, comunidad, empresa o institución para gestionar recursos, apoyos de diversa índole o ejecutar acciones para desarrollar una forma de vida o un plan de trabajo previamente determinados.

**Ayuda humanitaria de emergencia:** Es la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública.

**Calidad de la política pública:** Definida como el conjunto de propiedades o requisitos mínimos que debe cumplir la política para la protección, realización y reparación de los derechos de las personas desplazadas.

**CNAIPD:** Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

**Coherencia de la política pública:** Se trata de diseñar y evaluar la relación lógica y consecuente que existe o debe existir entre los enfoques conceptuales, los programas, los procedimientos y los instrumentos que utiliza la política pública siguiendo, por lo menos, las preguntas siguientes: ¿Qué se hace para atender a la población desplazada?, ¿Cómo se hace?, ¿Por qué se hace?, ¿Para qué se hace?, etc.

**Conmoción social resultante:** es la medida de los efectos desestabilizadores (perturbadores, intranquilizantes, etc.) que se desencadenan como consecuencia necesaria del desplazamiento forzado y por lo tanto, alude a los costos que generó el hecho, a los que migraron, a los que se quedaron en el sitio de procedencia y a los que ya vivían en el sitio al que arribaron.

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.

**DDHH:** Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

**Desplazados:** 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.

**Desplazamiento masivo:** Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

**D.H:** Derechos Humanos.

**D.I.H:** Derecho Internacional Humanitario.

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación.

**DRD:** Dotación Local de Recursos para el Desarrollo Social.

**DRI:** Desarrollo Rural Integrado.

**EPS:** Empresas Promotoras de Salud.

**Estabilización Socioeconómica:** Situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

**Impacto:** Se entiende como la relación que existe entre la política de atención a la población desplazada y las acciones concretas que de ella se derivan, con los derechos que protege (vida, libre circulación, igualdad), los derechos que realiza (aquellos a los cuales por grupo de edad, género, etnia y condición física deben ser garantizados de manera progresiva) y los derechos que restituye (edu-

cación, seguridad alimentaría, vestido, saneamiento básico salud y abrigo y, sobre todo, trabajo, propiedad sobre medios de producción y vivienda).

**Incora:** Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

**Incoder:** Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.

**Inurbe:** Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.

**IPS:** Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud.

**Masacres:** Es el asesinato simultáneo de dos o más personas en un mismo hecho y bajo las mismas circunstancias.

**NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**Oportunidad:** Definida como la relación que existe entre la necesidad de ayuda que tiene la población desplazada y el tiempo de respuesta del estado.

**OPS:** Organización Panamericana de la Salud.

**PAB:** Planes de Atención Básica.

**PAH:** Plan de Acción Humanitaria.

**PAZ:** Planes de Acción Zonal.

**PEI:** Proyecto Educativo Institucional.

**PID:** Población Internamente Desplazada.

**PIU:** Plan Integral Único.

**Plausibilidad:** Cuando un problema de atención y prevención a la población desplazada es aceptado como tal por los actores o miembros del SNAIPD y de la comunidad en general.

**Pertinencia de la política pública:** Donde se trata de diseñar y evaluar sobre todo enfoques, procedimientos e instrumentos que garanticen la correspondencia entre La política pública y la tipología del desplazamiento, La política pública y las características poblacionales, La política pública y la gestión del estado, La política pública y la orientación general del desarrollo, La política pública y los derechos de la población desplazada, etc.

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos.

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**POS:** Plan Obligatorio de Salud.

**POT:** Planes de Ordenamiento Territorial.

**Protección de derechos:** el enfoque de la política pública de atención a la población desplazada esta orientada a proteger los derechos de los grupos de población desplazada, especialmente aquellos que tienen que ver con la vida, la paz, la igualdad y la libre circulación y de escogencia de domicilio y se relacionan sobre todo, aunque no exclusivamente, con la prevención y la atención humanitaria. Mientras existan las circunstancias propias del desplazamiento, a las personas en esta situación se les deben atender sus necesidades de alimentación, trabajo, vestuario, salud, albergue temporal y vivienda, además de la educación de los menores que forman parte del grupo. La protección de los derechos humanos de los desplazados se fundamenta en el principio de la solidaridad, y en el deber de solidaridad consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política y como problema de humanidad que es, debe ser afrontado por todas las personas, en especial los funcionarios del Estado.

**RAS:** Red de Apoyo Social.



**Realización de derechos:** la política pública de atención a la población desplazada tiene la función de realizar los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de aquellos grupos de personas desplazadas que así lo requieran en áreas como la educación para los pequeños que estén en edad de entrar al ciclo escolar, o el trabajo para aquellos jóvenes que entran al mercado laboral, o vivienda digna para aquellas familias que así lo demanden, etc y en los cuales se debe hacer énfasis ante todo, aunque no exclusivamente, en las acciones de retorno y reubicación rural y urbana de la población desplazada.

**Reparación de los derechos violados:** La política pública de atención a la población desplazada contempla acciones de reparación que tienen que ver con la propiedad de la tierra, la vivienda, la educación, la salud, etc y cuyo énfasis se debe hacer especialmente, aunque no de manera exclusiva, en las acciones de retorno y reubicación rural y urbana. El derecho a la reparación conlleva, como lo consagra el principio 29.2 de los Principios Rectores de los desplazados internos a una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron com-

pelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente.

**Recuperabilidad:** Hace referencia a los procedimientos que permiten articular las acciones concretas de protección, realización y reparación de derechos con la generación y fortalecimiento de comunidades autogestoras y con mecanismos internos de autoayuda.

**Refugiado:** Como refugiado se entiende a toda persona que se encuentra fuera de su país de origen y que no puede regresar a él como consecuencia de un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión o nacionalidad, por sus opiniones políticas o su pertenencia a un grupo social.

**Restablecimiento de la población desplazada:** Es un proceso que se inicia con la atención humanitaria y culmina cuando se han generado condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos y la oferta institucional disponible.

**Retorno:** Es el proceso de restablecimiento de personas desplazadas en el

mismo lugar de donde fueron expulsadas por la violencia. Este proceso puede ser de tipo individual, familiar o colectivo.

**Retorno rápido:** Se realiza dentro de los (90) noventa días posteriores al desplazamiento, teniendo en cuenta que la ley 387 de 1997 y el decreto 2569 de 2000 que definen la prestación de la asistencia humanitaria hasta por este plazo.

**Retorno Integral:** Cuando los procesos de retorno no se circunscriban a las condiciones descritas para los retornos rápidos (protección y seguridad en la zona), se considerarán retornos integrales, ya que comprometen acciones de mediano y largo plazo en los diversos componentes de restablecimiento.

**Reubicación:** Es el proceso de restablecimiento de las personas desplazadas en un lugar diferente al de su origen o residencia, lo que necesariamente implica su adaptación a nuevas condiciones espaciales, culturales, sociales y económicas. La reubicación puede hacerse en el lugar inicial de acogida o recepción, o en otro diferente; puede ser urbana, en cabeceras departamentales o municipales, o rural y puede ser de tipo individual, familiar o colectivo. La reubicación

se entiende como un proceso de doble vía que involucra tanto a la comunidad desplazada atendida, como a la receptora y a la institucionalidad local de esta.

**Riesgo:** Este término se define como la relación entre la probabilidad de ocurrencia de un hecho potencialmente dañino, la capacidad social e institucional para enfrentar este hecho y, por tanto, la magnitud relativa del daño que puede ocasionar si llega a ocurrir. Así cuando la probabilidad del evento es muy baja, pero el daño que podría sufrirse es muy alto, el riesgo será tan alto como en el caso exactamente opuesto.

**RSS:** Red de Solidaridad Social.

**SAT:** Sistema de Alertas Tempranas.

**SEFC:** Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas de la Red de Solidaridad Social. Registra información a nivel nacional, en las 35 unidades territoriales de la RSS, sobre los diferentes eventos de expulsión, llegada, retorno y reubicación de la población desplazada por la violencia. Con este sistema, el gobierno nacional cuenta con una herramienta técnica para estimar las magnitudes y tendencias territoriales y poblacionales del desplazamiento.

**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje.

**Sisben:** Sistema de Identificación de Beneficiarios.

**SNAIPD:** Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

**SNU:** Sistema de Naciones Unidas.

**SSSS:** Sistema de Seguridad Social en Salud.

**S.U.R:** Sistema Único de Registro (De población desplazada por la violencia). La información recogida en el Sistema Único de Registro, permite cuantificar en términos territoriales y poblacionales la demanda de atención hacia el Estado colombiano. Igualmente, contiene módulos para caracterizar en términos socioeconómicos a las personas y los hogares incluidos en el Registro y para facilitar la labor de seguimiento a las ayudas entregadas a cada hogar.

**Tipología:** Le señala al Estado los campos concretos, los temas específicos más allá de la prevención, la atención humanitaria y el restablecimiento, a los cuales debe dirigir su atención.

**UAO:** (Unidades de Atención y Orientación) Espacios de trabajo interinstitucional que permiten la prestación de múltiples servicios de información y atención a personas y hogares desplazados.

**UFD:** Unidades Familiares en Situación de Desplazamiento.

**Violencia Generalizada:** Se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional, debe ser continua, general y sostenida.

**Vulnerabilidad:** Esta es una medida de la capacidad de los afectados para enfrentar la adversidad impuesta por las amenazas (proferida o situacional) a las que se vio expuesto.





bibliografía



### **BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS.**

- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Evaluación de proyectos sociales". Siglo XXI Editores. México D. F. 1996.
- Cooperación Técnica Alemana (GTZ). ZOPP resumido.
- De Bono, Edward. "El pensamiento práctico". Editorial Paidós. Barcelona, 1992.
- Gabiña Juango. Prospectiva y planificación territorial. Hacia un proyecto de futuro. Alfaomega editores. 1999
- Gardner Roy. Juegos para empresarios y economistas. Antoni Bosh editor. 1999
- Godet, Michel. De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Alfaomega editores, 1999.

- GTZ. “Diferenciación según desplazamiento forzado en el ciclo del proyecto. Indicaciones para la planificación, monitoreo y evaluación”. Mimeo. Santafé de Bogotá, 1995.
- Matus, Carlos. «Estrategia y plan». Siglo XXI, 1972.
- Matus, Carlos. «Planeación en situaciones de poder compartido». Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- Matus, Carlos. «Política y Gobierno en sistemas de baja gobernabilidad». Fundación ALTADIR. Mimeo. Caracas, 1990.
- Matus, Carlos. «Política, planeación y gobierno». Fundación ALTADIR. Mimeo. Caracas, 1990.
- Matus, Carlos. El líder sin estado mayor.. Fundación ALTADIR Caracas 1992.
- Max - Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn. “Desarrollo a escala humana”. Editorial Nordan Comunidad. Montevideo. 1993.
- Medellín Lozano Fernando y Quiroz Teresa. Guía de planificación y formulación de políticas municipales de promoción de la equidad entre los géneros. IULA-CELCADEL. 1998

- Medellín Lozano Fernando. “Descentralización y participación. ¿Evidencia de nuevas formas de relación con el estado o de viejos modelos de discriminación de género?”. IULA - CELCADEL - AID. Fotocopiado. Quito, 1997.
- Medellín Lozano, Fernando y otros. “Herramientas para la planeación con perspectiva de género para Entidades Territoriales”. Proyecto PROEQUIDAD - GTZ. Sin publicar. Santafé de Bogotá. 1996.
- Mojica, Francisco. La Prospectiva. Fondo Editorial LEGIS
- Quintero, Víctor Manuel. “Evaluación de proyectos sociales”. FES. 1995.
- Rondinelli, Dennis. «Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo». B.C.H., Bogotá, 1988.
- Sadar Husain y otros. “Evaluación de impacto ambiental. Métodos y procedimientos”. Centro de evaluación de impactos. Universidad de Carleton. Otawwa, 1994.
- Schönhuth, Michael y Kievelitz Uwe. Diagnóstico rural rápido y diagnóstico rural participativo. GTZ, 1994.