

## INFORME DE SEGUIMIENTO A SENTENCIA T-025 DE 2006

### ANÁLISIS DE INDICADORES PARA LA VALORACIÓN DE LOS AVANCES EN LA SUPERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El presente texto recoge los resultados del ejercicio Número 2 realizado por la Defensoría del Pueblo en atención a lo ordenado por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional en el Ordinal Segundo del Auto 337 de 2006, "*Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 (tendiente a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, en lo que se refiere a indicadores de resultado)*".

Hecha la lectura de los diferentes documentos allegados a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento del pronunciamiento de la Corte Constitucional, se advierten avances significativos en la respuesta de las instituciones sobre la información de actividades en cumplimiento de las obligaciones frente al problema del desplazamiento forzado de personas, así como que es mayor el número de instituciones que reportan información e incluyen al desplazamiento forzado como un asunto de interés institucional. Igualmente, se registra interés de las entidades por que las personas víctimas y las organizaciones de población desplazada, cuando menos, asistan a eventos de las instituciones y en algunos casos, participen y se involucren en los procesos de construcción de políticas públicas. Estos hechos, en el sentir de la Defensoría del Pueblo, pueden ser asumidos como un avance significativo en el ejercicio de la función pública analizada, los que, de seguro, redundan benéficamente en otros campos de la acción pública.

El esfuerzo por racionalizar, sistematizar, analizar y evaluar la planeación, las acciones y los resultados de las acciones e intervenciones institucionales, va de la mano de la transformación de prácticas administrativas con el propósito de que éstas ya no sean entendidas como dádivas, sino que se les asuma como obligaciones que pueden ser verificadas, vigiladas y controladas, donde la información y la presentación de informes se convierten en otra actividad más de la práctica administrativa. Así, se ven más instituciones dispuestas a ser evaluadas no solo por los organismos de control, sino también por entidades de la sociedad civil, como sucede con los informes de cumplimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 que son enviados a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Frente al Desplazamiento Forzado para que los evalúe y se pronuncie, así como también ha sucedido con las Mesas Departamentales de Población Desplazada de los Departamentos de Nariño y Putumayo entre otros.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo, entiende que con la producción de informes y la construcción de indicadores de medición que reflejen la protección de las personas se avanza significativamente en la construcción del Estado Social de Derecho y también, por esta vía, se avanza en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) ocasionado por el desplazamiento forzado de colombianas y colombianos.

El abanico de instrumentos de medición de la política pública de atención al desplazamiento forzado remitidos a la Corte Constitucional, evidencia la profunda preocupación de diversos sectores de la nación, así como de la comunidad internacional, particularmente del Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, sobre la superación del ECI a partir de la realización efectiva de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

Los documentos enviados muestran un vasto campo de medición y verificación, así como riqueza en la formulación de los instrumentos, algunos de los cuales pueden medir con mayor detalle mientras que otros sirven para cubrir grandes campos de acción. Sin temor a equivocaciones se puede decir que ninguna de las propuestas se contraponen a otra y todas proponen contenidos, medidas, marcos estructurales, etc.

No obstante, es preciso un mayor esfuerzo, aún, se está distante de la medida idónea, precisa y adecuada que permita sentir que el desplazamiento forzado de personas se ha superado o se está en camino de superarlo como práctica de confrontación o de control territorial y poblacional. La acción pública no solo puede centrarse en la asistencia humanitaria sino que debe centrarse en la reafirmación de la persona como sujeto de derechos, lo que supone una agenda pública estructurada a favor de la protección de todas y cada una de las personas, o del restablecimiento de la protección de las personas que fueron vulneradas en el ejercicio de sus derechos.

La presentación de este texto se organizó en cuatro partes. En la primera se presenta un marco de análisis sobre indicadores, a partir de este se realizaron observaciones *sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los indicadores presentados y propuestos*, que son presentadas en la segunda parte. En la tercera parte se presenta una propuesta de estructura de indicadores sintetizada con base en los diferentes documentos: normativos, jurisprudencial y de informes que se han producido en relación con el desplazamiento forzado. Finalmente, en la cuarta parte se anexan cuadros contentivos de la propuesta.

## **1. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LOS DESCRIPTORES. LA PERSPECTIVA CUALITATIVA.**

En los diferentes documentos presentados se exponen tanto propuestas de indicadores como reflexiones sobre indicadores, que pese a la aceptación de la condición de instrumento de medida del indicador, evidencian comprensiones diferentes sobre lo que se pretende medir, el momento en el que se debe medir y la fuente a tener en cuenta para realizar dicha medición. Esto no solo evidencia diversidad de comprensiones sobre lo que se entiende por indicador, sino que evidencia, que los puntos de partida tampoco son los mismos.

Esta situación, si bien es cierto puede estar afectando la realización de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, se constituye en el camino necesario y adecuado hacia la construcción de acuerdos (consenso) que permitan superar el ECI generado por el desplazamiento forzado.

Los indicadores, en efecto, son instrumentos diseñados exclusivamente para verificar, medir, probar, comprobar, demostrar, corroborar, que una acción corresponde a una decisión, que dicha acción produjo el resultado para el que fue realizada y si tal resultado lo fue producto de esa u otra acción. No obstante, su mérito no está en mostrar lo evidente sino en que los indicadores deben facilitar la medición de hechos sociales no manifiestos a partir de la medición empírica de los hechos sociales manifiestos<sup>1</sup>.

Para el caso en estudio los *hechos sociales manifiestos* son las medidas adoptadas en cumplimiento de las obligaciones ordenadas tanto legalmente, como jurisprudencialmente y los *hechos sociales no manifiestos* serían la realización efectiva del goce de derechos por parte de la población víctima del desplazamiento forzado.

Así, los indicadores pueden aplicarse desde antes de la implementación de la acción como sucede con los *indicadores ex – ante* que se aplican para verificar que las medidas a adoptar responden a marcos teóricos y a las problemáticas propuestas, incluso para la construcción de diagnósticos o para la elaboración de líneas base; hasta los que se aplican luego de ejecutada la acción programada que son los *indicadores ex – post* que son aquellos aplicados para medir eficacia, logro de metas e impacto y para hacer seguimiento y evaluación.

De igual modo, los indicadores pueden ser de gestión, de resultado, internos y externos, de eficacia, eficiencia y efectividad; vistos desde la perspectiva de la entidad o desde la perspectiva de la población; e indicadores de coste – beneficio. También, resulta relevante para el ejercicio, tanto los instrumentos diseñados para aplicar los indicadores como la fuente que se debe tener en cuenta o que se va a tener en cuenta para la aplicación de los indicadores.

Por otra parte, los indicadores dependen del marco teórico con el que se esté trabajando así como de la posibilidad técnica de medición, de tal manera que se requerirán, o podrán requerir, una cantidad de indicadores para representar la totalidad del significado de la variable o de los aspectos discernibles de esa variable. Dicho de otro modo, los indicadores representan la totalidad o aspectos de la totalidad del contenido de una medida adoptada en un ambiente determinado, que es el marco teórico.

Con apoyo en la introducción de Francis Korn al libro "*El significado del término variable en sociología*", nos podemos aproximar a la idea de indicador. Éste, es concebido como una prueba empírica de un *aspecto discernible (dimensión) en un objeto de estudio (totalidad mayor)* y que se encuentra enumerado en la definición real de la variable, la que depende del marco teórico con el que se esté trabajando. Esto es, que a partir del marco teórico se da una definición nominal que es desagregada en una definición real, la cual, luego, es operacionalizada. Es decir, que el indicador

---

<sup>1</sup> KORN, Francis. Introducción, en: "*El significado del término "variable" en sociología.*". Ediciones Nueva Visión, Argentina. Pág. 11. ,

operacionaliza una definición que primero es abstracta y luego se materializa en la desarticulación en componentes.

Por ejemplo, en la concepción nominal del desplazamiento forzado como un ECI, uno de los *aspectos* que vuelve real dicha definición es el señalamiento de la vulneración de derechos fundamentales de quienes se encuentran en desplazamiento, junto a la falta de capacidad institucional y la carencia de recursos. Uno de los *hechos empíricos* que indica que hay vulneración de derechos es la demora en la respuesta institucional a las peticiones de atención realizadas por la población.

Otro ejemplo, el cual, luego desarrollaremos en profundidad, es el de la definición de *PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO*, que con base en el proceso lógico señalado sería:

- (i) *definición nominal de la variable a medir*; PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO
- (ii) *definición real*: enumeración de sus dimensiones; MONITOREO DE LA SITUACION DE RIESGO; y ADOPCION DE MEDIDAS DE SEGURIDAD (PROTECCIÓN) EN LAS ZONAS DE RIESGO.
- (iii) *Definición operacional*: (selección de indicadores para el) Monitoreo de la situación; instrumentos de monitoreo; informes de riesgo; alertas tempranas. Adopción de medidas de seguridad en la zona de riesgo: planes de protección, planes de contingencia; movilidad y desplazamiento de comunidades para su protección;

<i>Definición nominal</i>	<i>Definición real</i>	<i>Definición operacional</i>
PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	Monitoreo de la situación	Informes de riesgo
		Alertas tempranas
	Adopción de medidas de seguridad en las zonas de riesgo	Planes de protección de comunidades en riesgo
		Planes de contingencia para casos de desplazamiento
		Movilidad y desplazamiento de comunidades para su protección.

Para la Defensoría del Pueblo el marco teórico de los indicadores en relación con el desplazamiento forzado debe superar la concepción de acción afirmativa y de programa social<sup>2</sup> para un grupo en condiciones de desventaja en la competencia por el poder o por los privilegios de la acción política, por cuanto la atención al desplazamiento forzado no es un beneficio, como tampoco, dicho sea de paso, es una acción de reparación frente a un daño sufrido, sino que la atención al desplazamiento

<sup>2</sup> Esta concepción, sin que sea su propósito, valida la acción desplazadora, esto es, acepta que haya desplazamiento y se presenten acciones de desplazamiento, y entiende, a quienes fueron “objeto” de desplazamiento forzado como sujetos incapaces de evitar por sus propios medios los desplazamientos forzados, e incluso, confunde al desplazamiento forzado con el derecho de movilización y residencia, con base en la idea del traslado del punto A al punto B.

forzado o es una acción de protección para el caso de la prevención del riesgo, o es la implementación de una garantía de protección frente a la vulneración de la protección. Entendiendo que la protección es la obligación que tenemos todas las autoridades frente a todas las personas que residen dentro del territorio, que es lo mismo que decir que el Estado Social de Derecho se funda en la protección de las personas. Es decir, que un marco teórico para los indicadores sería:

<b>Protección</b> ( <i>garantía primaria</i> )	<b>Garantía de protección</b> ( <i>Garantía secundaria o acción de restablecimiento de la protección del respeto y el ejercicio de los derechos fundamentales</i> )		
<i>prevención</i>	<b>Situación de desplazamiento forzado</b> Ruptura de la protección (Destrucción de la capacidad de ejercer derechos de manera autónoma y en condiciones de dignidad) Generación de condiciones de vulnerabilidad	Marco de retorno y reubicación (en el lugar de asentamiento o en un tercer lugar)	
		AHE (atención humanitaria de emergencia)	CESE (consolidación y estabilización socioeconómica)
CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE DESPLAZADO	<b>Persona restablecida en la protección</b> SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO (Recuperación de la autonomía y la dignidad de la persona, superación de la situación de vulnerabilidad)		

Con base en el marco precedente se puede llegar a hacer una precisión necesaria en la implementación de la intervención que se ha denominado *prevención y protección*, la cual involucra diferentes medidas de intervención de las autoridades en relación con situaciones diferentes, pero que son tramitadas bajo el mismo parámetro.

Por una parte la *prevención* responde al riesgo de desplazamiento identificado, ubicado territorial y temporalmente, el cual, para efectos de ser superado requiere de un abanico de medidas que contribuyan a la superación del riesgo o cuando menos a la disminución del riesgo. Estas medidas se adoptan antes de que se produzca el evento o los eventos desplazadores y tienen el propósito de garantizar el ejercicio del conjunto de derechos de que gozan las personas que se encuentran en riesgo y especialmente los derechos de autonomía y dignidad. La prevención debe dar cuenta de las acciones específicamente orientadas a paliar cada una de las causas reconocidas como generadoras del desplazamiento forzado, esto es, el conflicto armado interno, los disturbios o tensiones interiores, la violencia generalizada, las infracciones al DIH, las violaciones a los DH y las situaciones derivadas de las anteriores que alteren o puedan alterar el orden público.

Por otra parte, las *medidas de seguridad* adoptadas para proteger a los líderes de las organizaciones de la Población Desplazada son las necesarias para proteger la vida, la integridad, la libertad y seguridad personales de víctimas del desplazamiento forzado, esto es, de quienes ya se encuentran en desplazamiento forzado y tales medidas son necesarias porque siguen en riesgo o ha surgido un nuevo riesgo, que, en tal caso, impone una otra nueva obligación, adicional y diferente a

la que el estado tiene en relación con cualquier otra víctima del desplazamiento forzado, es decir, que esta es una obligación de refuerzo a la especial que ya tiene.

<u>PREVENCIÓN</u>	<u>DESPLAZAMIENTO FORZADO</u> Ruptura de la protección por vulneración o amenaza de vulneración de la vida, la integridad o la libertad y seguridad personales	<u>MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA VÍCTIMAS EN RIESGO LUEGO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO</u>
Protección		Garantía de protección

Hecha la anterior precisión, la Defensoría del Pueblo, siguiendo el marco lógico trazado en relación con los indicadores, propone que se establezca un marco teórico, el cual, atendiendo los principios de interpretación normativa, estricto sensu, sería el marco normativo especial definido para el desplazamiento forzado, esto es la Ley 387 de 1997, sus Decretos Reglamentarios y las órdenes de la Sentencia T – 025 de 2004 junto a sus autos de seguimiento y en caso de ambigüedad, vacío o falta de precisión, se acuda a normas generales y normas internacionales. Indudablemente este marco ha de ser descompuesto en dimensiones o aspectos. De este marco normativo se deben desprender, o mejor, de las dimensiones del marco normativo se deben desprender las medidas concretas que serán objeto de evaluación y seguimiento mediante los indicadores.

Con base en este marco de lectura y siguiendo los parámetros de *utilidad, pertinencia y claridad*, la Defensoría del Pueblo expone observaciones a las baterías de indicadores presentadas por las diferentes entidades requeridas por la Honorable Corte Constitucional.

## 2. ANALISIS DE LAS BATERIAS DE INDICADORES

### Concepto sobre los indicadores de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada –SNAIPD-.

Los indicadores del SNAIPD son claros para medir una oferta pública como provisión de servicios y ejecución de acciones por las entidades oficiales, estas últimas conceptualizadas desde los enfoques de la política social, sin embargo presentan dificultades de pertinencia y utilidad para medir la realización de derechos de la población desplazada.

Los indicadores adelantan un importante aporte en términos de medición de la gestión de las entidades del SNAIPD, pues al centrarse en la ejecución de acciones permiten el seguimiento a la ejecución de la política pública a través de los criterios de: acceso (entendido desde los indicadores como existencia de programas de atención), política pública (entendida como diseño y ejecución de planes, programas y proyectos), coordinación (control y seguimiento), asignación de recursos y provisión (entendida como cumplimiento de las metas de cobertura en una vigencia fiscal).

Los indicadores oficiales responden a dos disyuntivas, por un lado su diseño busca responder a los requerimientos de la Corte Constitucional, es decir no son producto de una intencionalidad propia de los sistemas de información oficiales y por otro lado, las acciones realizadas en cumplimiento de la Sentencia T-025 han terminado por afectar el diseño de la política gubernamental, y los indicadores son ahora incorporados en el monitoreo que se hace sobre la gestión en atención al desplazamiento forzado. Este hecho es de suma importancia, pues el sistema de seguimiento a la política que se desprende de ésta batería de indicadores, enfatiza en la cuantificación de las acciones realizadas en atención más que en medir o establecer el grado de superación de las vulnerabilidades inherentes al desplazamiento forzado y en particular la efectividad de la política pública de atención al desplazamiento forzado.

En este contexto, frente a la batería de indicadores del SNAIPD, hay cuatro asuntos en relación con la concepción de estos, que se considera pertinentes para ajustar y mejorar la utilidad de ellos en la definición del grado de restablecimiento de los derechos vulnerados y por ende, en la superación de la situación de desplazamiento:

#### **2.1.1. En relación con el enfoque de derechos que utiliza el indicador:**

Los indicadores oficiales tienen un carácter preliminar, pues según la explicación que de éstos se establece al comienzo del documento de presentación, en lo que se refiere a la determinación de la estabilización socioeconómica, existen unos criterios que aun no se aplican en estos indicadores, y que permitirán establecer si se ha logrado o no la estabilización socioeconómica<sup>3</sup>, por ende, se esperaría que la implementación de estos criterios modifique la actual propuesta de éstos, por lo que es necesario considerar en este componente el carácter provisional de esos indicadores.

En este sentido, a nivel de los derechos, los indicadores son una variable de clasificación de los datos, pues en ellos éste enfoque no tiene la suficiente pertinencia para establecer si han sido diseñados para responder a esta perspectiva, por lo que no es claro si los indicadores se han elaborado desde un enfoque de derechos por las siguientes razones:

a. Los indicadores no permiten establecer el grado de realización de los derechos, es decir la dimensión cualitativa de la respuesta institucional, la cual implica definir por ejemplo: ¿que tanto la atención humanitaria de emergencia permite superar las vulnerabilidades en los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad?, los cuales sientan las bases para la recuperación de la autonomía perdida por el evento de expulsión, y;

---

<sup>3</sup> Por la importancia que reviste el definir en que momento se logra la estabilización socioeconómica con ocasión de los programas de atención, se considera que este aspecto debe ser motivo de un amplio debate nacional, en cual las entidades oficiales, organizaciones de población desplazada, sociales, de derechos humanos, agentes humanitarios y la academia, conceptúen sobre este aspecto, pues según se defina un marco muy amplio o muy reducido se juega la superación de la vulneración ocasionada por el desplazamiento y por ende un aspecto sensible que es la cesación de la condición de desplazamiento y exclusión del registro.

b. En los indicadores sobresale el carácter sectorial de las acciones que mide, pues se centra más en las acciones o gestiones que realizan las entidades, reacuérdesse que la noción de derechos rompe con este esquema de análisis y de distribución de responsabilidades, pues éstos son transversales a los servicios de las entidades estatales y no pueden circunscribirse a las acciones de una entidad.

### **2.1.2. En materia de la utilidad de los indicadores:**

Es difícil identificar su utilidad para establecer que tan cerca o lejos se está de superar o no la situación de vulneración acaecidas con ocasión del desplazamiento forzado porque no aborda la perspectiva de las personas en situación de desplazamiento.

Los indicadores están centrados en el monitoreo de la actividades (número de reuniones, diseño de instrumentos, creación de instancias) por lo que la perspectiva se concentra en la gestión de las entidades públicas, lo cual implica que los indicadores no permiten responder a interrogantes por ejemplo como: ¿cuál es el impacto de la inclusión de los líderes dentro de los programas de protección en la reducción del riesgo que éste posee?, ¿cual es impacto en materia de participación de la población desplazada en el diseño y control de la política pública?, o ¿la asistencia a las sesiones de los Comités territoriales permite establecer esto?.

A partir del análisis de la estructura de los indicadores se establece que hay una incoherencia entre el propósito a medir (satisfacción de derechos) y el instrumento que se utiliza, pues éste lo que mide es la oferta de servicios, no los resultados de las acciones en términos de realización de derechos.

En este sentido por ejemplo en el caso del derecho a la salud, la sola afiliación no implica per se la realización de éste, pues hay aspectos como el acceso oportuno a la consulta y a los medicamentos o en el caso de la vivienda la entrega del subsidio no implica adquirir vivienda pues un parte importante de la política esta supeditada a que el sector financiero complemente vía crédito los recursos para la adquisición de ésta, el cual es un actor que responde a las reglas del mercado y por ende es autónomo de prestar o no el dinero.

### **2.1.3. En materia de coordinación interinstitucional:**

Si bien la pertinencia y obligatoriedad de coordinar las acciones entre los las entidades del SNAIPD es incuestionable, se considera que los indicadores de coordinación no son adecuados<sup>4</sup>, pues en la concepción de coordinación que expresan las acciones que los prima la búsqueda de la sujeción de las políticas territoriales a las nacionales, el control de la Nación sobre la gestión territorial y en particular no se plantean indicadores (y por den acciones a medir) que fortalezcan la coordinación

---

<sup>4</sup> La coordinación es una práctica administrativa, es decir una relación institucional por ende es difícil establecerla como un resultado susceptible de medir, se pueden generar espacios de encuentro y a partir de estas definir planes de acción conjunta.

multisectorial en lo nacional en cabeza de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-.

En este último aspecto, en el ámbito de la coordinación entre entidades nacionales, a pesar de las reiteradas afirmaciones sobre las limitaciones de Acción Social, no se encuentran indicadores en relación con el fortalecimiento de la coordinación nacional del SNAIPD en lo nacional, para lograr complementariedades, evitar duplicidades y en particular diseñar y ejecutar planes o acciones de intervención conjuntas, ya sea frente a coyunturas, como a mediano y largo plazo. Reacuérdesse que las entidades del nivel nacional actúan según el esquema de organización sectorial y no el sistémico que propone la Ley 387<sup>5</sup>, por ende en la actual propuesta se sigue manteniendo un esquema de indicadores sectoriales y en materia de responsables frente a los indicadores de coordinación nacional no hay alguno bajo Acción Social, así que en cierta medida se consigna en los indicadores de coordinación nacional el seguimiento a acciones sectoriales y responsabilidades de entidades más no sistémicas.

En otro frente, el escenario de las relaciones entre la Nación y los gobiernos territoriales la manera de asumir la coordinación plantea un enfoque centrado en el seguimiento a la formulación de planes y la creación de instancias de debate, es decir, la coordinación se entiende como sujeción o desarrollo de las políticas territoriales a partir de las acciones de los gobiernos nacionales; Por otro lado, también juega una concepción de la coordinación como control de la Nación sobre los gobiernos territoriales, expresado en un seguimiento periódico vía informes a las acciones y presupuestos desplegados por los gobiernos regionales, lo cual si se plantea bajo el marco de la concertación con los gobiernos territoriales, pues de los indicadores se deduce el manejo de una concepción vertical sobre el sentido que deben presentar las relaciones intergubernamentales en materia de atención al desplazamiento forzado.

Se considera que la labor de coordinación debe implicar la articulación de acciones entre los diversos niveles de gobierno (nacional y territorial) y en este sentido más que un enfoque de control o de sujeción entre niveles, deberían primar los principios de subsidiariedad y complementariedad entre estos y entre los entes del nivel nacional, en este sentido los indicadores no permiten establecer la realización de estos principios, pues el diseño de planes de acción en los gobiernos territoriales debe implicar más que la sujeción de estos a las políticas nacionales contenidas en sus planes de acción, en consecuencia para dar vida a una concepción plural de la coordinación son pertinentes acciones e indicadores que plasmen la concreción de estos principios además que las acciones se diseñen en el marco del proceso de profundización de la descentralización político-administrativa que vive el país.

#### **2.1.4. Por componentes de la política:**

---

<sup>5</sup> Que se concreta máximo en la convergencia en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y en la firma de convenios interadministrativos.

**En Prevención:** los indicadores no distinguen entre acciones en materia de prevención de situaciones y protección (centrada a líderes de población desplazada). Por otro lado estos indicadores no plantean un seguimiento posterior a la situación de riesgo luego del acceso a los programas.

**En Atención Humanitaria de Emergencia:** los indicadores se concentran principalmente en las acciones que realiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo cual preocupa en el sentido que Acción Social, la entidad que más acciones desarrolla en todo el país y quien tiene la responsabilidad normativa directa en la gestión de este componente sólo incluye un indicador, en este sentido interrogantes por ejemplo como: ¿que pasa con la medición de los tiempos de respuesta?, ¿la medición del número de prorrogas por tres meses de la atención?, los enfoques diferenciales que deben atravesar las ayudas que maneja Acción Social? ¿Que pasa con las ONG operadoras?, y la definición del impacto de todas estas “ayudas” entregadas en la reducción de las vulnerabilidades inmediatas que se ocasionan con el desplazamiento forzado.

**En Estabilización Socioeconómica:** Los indicadores son útiles para mostrar la gestión sin embargo no son pertinentes para lograr establecer el grado de restablecimiento de una persona en situación de desplazamiento, pues no permiten medir cual es el acceso de ésta al total de oferta.

Como criterio de diseño general de un indicador para población en situación de desplazamiento, que éste debería establecer en la parte del numerador el total de personas que están registradas, y no limitarse al número de personas aceptadas o que solicitaron acceso a un programa gubernamental, pues el referente de comparación del indicador no sería el tamaño de la población objetivo (es decir el total de personas incluidas en Registro Único de Población Desplazada) sino el número de personas que se espera atender de acuerdo a las capacidades administrativas y programación financiera de las entidades responsables, lo cual no necesariamente considera la demanda real.

Por lo anterior, estos indicadores muestran que hay una gran fragmentación en los niveles de demanda, cada sector trabaja con un universo de personas por atender que no necesariamente son las registradas, por ejemplo, hay un número de personas en situación de desplazamiento que demanda acceso a vivienda otro nivel de demanda para salud o educación (según las metas oficiales de cada entidad), en este sentido la oferta pública no plantea la atención a todas las persona en situación de desplazamiento registradas sino que los fragmenta según la entidad que provea el servicio y esto lleva a accesos asimétricos entre los desplazados: la persona en situación de desplazamiento puede acceder al servicio de salud y al mismo tiempo no estar restablecido en educación o generación de ingresos, mientras que otros si tienen acceso al primero, pero no al segundo o están plenamente cubiertos, de ahí que se deduce que desde éstos indicadores no es posible, establecer cuantas personas del universo de personas incorporadas en el registro han sido restablecidas integralmente.

## 2.2. INDICADORES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Los indicadores elaborados por la Procuraduría General de la Nación PGN son resultado de un ejercicio lógico de operacionalización de las obligaciones adscritas a las diferentes entidades integrantes del SNAIPD en el marco normativo interno de atención al Desplazamiento Forzado, esto es, el previsto en la Ley 387 de 1997, los Decretos Reglamentarios y las órdenes de la Corte Constitucional. Una vez la PGN identifica una obligación la desagrega en dimensiones que luego refleja en la batería de indicadores. Esta estructura la organizó desde su posición de organismo de control que se encarga del estricto cumplimiento de las obligaciones de las autoridades.

Las obligaciones identificadas las organizó en 10 grupos de obligaciones que dan cuenta de fases de atención, momentos de atención y contenidos de la atención. En este sentido, la PGN diseñó un modelo de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de las entidades integrantes del SNAIPD sobre la base de su función de organismo de control y de obligaciones legales de las entidades en relación con el desplazamiento forzado, a partir del cual, emite circulares, directivas y memorandos, hace requerimientos y da inicio a investigaciones disciplinarias, asumiendo el rol de intérprete de las obligaciones de las autoridades sobre desplazamiento forzado.

Los indicadores, entonces, son definiciones operacionales de las definiciones legales, desde la perspectiva del cumplimiento, es decir que el modelo de la PGN permite medir el cumplimiento de la obligación desde los principios de legalidad y debido proceso administrativo, no obstante, la operacionalización no permite representar la totalidad de las variables, aunque puede contribuir a la caracterización del estado de la variable.

A pesar de lo señalado el modelo resulta útil para medir el cumplimiento de las obligaciones de las diferentes entidades, de tal modo que se podría aplicar para todas las entidades sin que tenga que estar vinculada su aplicación al ejercicio del control, es decir, que se puede dar su aplicación sin necesidad de que exista una visita de control con propósito de verificación del cumplimiento de las obligaciones y la posibilidad de acciones disciplinarias, sino que se aplique con el propósito de identificar avances y retrocesos, tal cual como lo ha pedido la Corte Constitucional.

En relación con la pertinencia, estos indicadores cumplen el objetivo para el cual fueron construidos, situación que puede ser emulada de igual manera en el establecimiento de los indicadores de medición del cumplimiento de las órdenes y obligaciones y la consecuente superación del ECI por causa del desplazamiento forzado.

Respecto de la claridad la evaluación de la aplicación del indicador quizás sufre un poco en la medida que se ha ajustado a los requerimientos técnicos del software que sistematiza los indicadores, complicando un poco su comprensión.

En síntesis, este modelo es de los más próximos al esquema de evaluación y seguimiento de la política pública de atención al desplazamiento forzado y de las medidas para la superación del ECI.

### **2.3. Concepto sobre los indicadores elaborados por la Contraloría General de la República.**

Esta entidad ha elaborado un interesante esquema de indicadores para medir los resultados de la acción en atención a la población, pues permiten establecer una clara valoración en términos de cobertura, eficiencia de los recursos financieros y sobre todo eficacia en las metas de atención. Y este último aspecto es importante para identificar la cobertura real de las acciones que reportan las entidades gubernamentales. De acuerdo a lo anterior hay dos asuntos a abordar frente a estos indicadores, su utilidad y limitaciones:

### **2.3.1. La utilidad de la batería de indicadores:**

Se considera que son de suma utilidad y pertinentes, pues develan la realidad de la atención, la cual queda invisibilizada bajo el conjunto de informes centrados en acciones puntuales que reportan las entidades del SNAIPD, por otro lado, permiten establecer que tan cerca o lejos se está en la cobertura para todos los desplazados y en el caso de los componentes de prevención y estabilización socioeconómica muestra los precarios resultados de éstos.

### **2.3.2. Limitaciones de estos indicadores:**

Hay dos aspectos que se considera, de tomarlos en cuenta, podrían mejorar el alcance de este instrumental: su universo de cobertura y la aplicación de la dimensión cualitativa (grado de realización de los derechos) en la medición, frente a cada aspecto se tiene que:

a. Los indicadores no permite responder a interrogantes de tipo financiero como por ejemplo: ¿cuanto cuesta restablecer todos los derechos de una persona en situación de desplazamiento? o medir el esfuerzo presupuestal complementario que se necesita para la atención a la población desplazada, la identificación del comportamiento de las fuentes de financiación y en particular medir y controlar aspectos como la ejecución de los cronogramas presupuestales contenidos en el Conpes 3400 y los presupuestos nacionales y territoriales.

b. Los indicadores carecen de una dimensión cualitativa que permita establecer ¿que tanto la oferta pública elimina las vulnerabilidades del desplazamiento?, pues estos arrojan cifras de cobertura y ejecución presupuestal, más no permiten establecer, aun para los desplazados que acceden a los programas, si estas acciones y recursos asignados en realidad contribuyen a eliminar las vulnerabilidades. Aunque hay un caso particular en materia de prevención, en el que hay un indicador que permite, desde lo cuantitativo, establecer la eficacia en prevención vía determinar porcentualmente de las alerta emitidas en un periodo anterior cuantas aun están vigentes, arrojando un valor del 70%, lo cual implica que las acciones en prevención sólo han logrado desactivar el 30% de las situaciones de vulneración y esto es un indicador interesante para la re-valoración de las acciones en este campo ante su ineffectividad.

En resumen los indicadores no plantean que tan cerca o que tan lejos se está de realizar los derechos, son una buena estrategia para medir cuantitativamente la gestión pública pero al no incorporar la dimensión cualitativa (realización de los derechos) sólo permite hacer valoraciones parciales, pues registran el acceso (entendido como coberturas de los programas), la asignación de

recursos, existencia de política pública y que tan adecuada es la provisión de los programas gubernamentales nacionales, pero no permiten dar cuenta de la superación de la vulnerabilidad y el grado de satisfacción de los derechos que permite la oferta pública que miden, ni la gestión en términos financieros para responder a las obligaciones en atención.

#### 2.4. Concepto sobre los indicadores presentando por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-

Los indicadores propuestos por el ACNUR, fueron construidos atendiendo los parámetros de enfoque de derecho y goce efectivo de los derechos y hacen referencia principalmente a la Atención Humanitaria de Emergencia.

La batería de indicadores, se fundamenta en la aplicación de un extenso catálogo de principios identificables en su texto, a las acciones previstas en la ley para la protección y atención del desplazamiento forzado en la fase de atención humanitaria de emergencia; entre ellos se encuentran:

1. Principio de integralidad de la atención, de manera que las acciones que se desarrollen por parte del Estado abarquen la mayor cantidad de criterios;
2. Inmediatez entre la ocurrencia del hecho y la prestación de la asistencia o atención de conformidad con los términos prescritos en la ley,
3. Igualdad en el acceso y no discriminación,
4. Humanidad<sup>6</sup>,
5. Imparcialidad que permitan brindar atención según la clase de desplazamiento que se trate y las necesidades de atención de las víctimas,
6. Capacidad de acción humanitaria y presencia institucional,
7. Complementariedad y coordinación de los esfuerzos humanitarios,
8. Respeto por los procesos culturales y protección de las culturas,
9. Respuesta diferencial en función del género, la etnia y la edad,
10. Cobertura, calidad y cantidad de las ayudas,
11. Garantía de las necesidades alimentarias
12. Accesibilidad, seguridad y saneamiento básico en alojamiento transitorio,
13. Respuesta a emergencias, especialmente en salud, y
14. existencia de infraestructura institucional y criterios claros para la prestación de la atención, de acuerdo con la caracterización de las necesidades de atención, y la participación de la población.

---

<sup>6</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. Robin Coupland. Revista Internacional de la Cruz Roja N° 844.

*El principio de humanidad: ¿qué significa y cómo influye en el derecho internacional?* Fecha: 31-12-2001. "...el principio de humanidad incluye la posibilidad y la voluntad de reducir la capacidad de emplear la violencia armada, así como de limitar los efectos de ésta sobre la seguridad y la salud. Así entendido, el principio de humanidad engloba el humanitarismo, la moralidad, el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad de las personas. Por ello, constituye una de las principales fuentes del derecho internacional en general y del derecho internacional humanitario en particular". Datos de Consulta: <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5THMZL>. Enero de 2007.

Los anteriores principios son extraídos de la normatividad nacional e internacional, donde se plantean los principios fundamentales de acción humanitaria en el contexto del desplazamiento forzado, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana, Los Principios Rectores y las Observaciones Generales del ACNUR.

Aunque los indicadores propuestos hasta el momento no abordan los demás componentes del desplazamiento, este es un instrumento que se dirige a la medición de la realización de los derechos por medio de las acciones del Estado. El ACNUR recoge el principio de Coherencia planteado por la Corte Constitucional, por medio del cual, la formulación de la política debe obedecer tanto al fin como al marco legal y la capacidad real de atención de las Instituciones del Estado.

Por medio del ejercicio, el ACNUR establece que para determinar el contenido de los derechos que se están protegiendo o atendiendo por medio de las acciones planteadas por el gobierno, se debe acudir a la ley principalmente, teniendo en cuenta que ante la falta de claridad, o la existencia de vacíos o ambigüedades de las normas específicas frente a un tema específico, es importante acudir a la interpretación de la normatividad general, incluida la normatividad internacional.

Los indicadores también se muestran útiles en la aproximación a la atención diferencial y para la determinación de parámetros en la atención con enfoque de género, los cuales aborda a profundidad, como nota fundamental del contenido de las acciones a favor de las víctimas del desplazamiento.

Aunque los indicadores no son concretos, dado que no son claros respecto del parámetro u objeto de medición, plantean un marco de contenido del derecho, a tener en cuenta para la adopción de las medidas por parte de la administración, que contribuyan a la realización de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

## **2.5. Concepto sobre informe de cumplimiento común del gobierno nacional. Desarrollado por la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil.**

El último informe presentado a la Corte Constitucional por la Comisión de Seguimiento, en el marco del cumplimiento de las ordenes contenidas en el Auto 337, se caracteriza principalmente por no presentar unos indicadores de cumplimiento, sino que presenta un análisis especializado de los diversos componentes del desplazamiento forzado, dado que ya había presentado los indicadores en una anterior oportunidad.

Los indicadores que fueron entregados con anterioridad, en los cuales se basó el desarrollo del informe, en general se dirigen a la cuantificación del acceso a los servicios proveídos por el gobierno, no son claros en cuanto a la medición de la finalidad y la pertinencia del servicio como medida adecuada que permita superar el desplazamiento forzado, ni el nivel de goce de los derechos que se adquiere con la medida.

Con respecto a las fases del desplazamiento forzado, no es clara la medición que desarrollan los indicadores respecto de la fase de Prevención, puesto que únicamente abordan el aspecto cuantitativo, sin desarrollar los temas de contenido de los programas de prevención y protección llevados a cabo por los gobiernos territoriales y el gobierno central. En el informe presentado no se abordan los resultados obtenidos en el análisis de los indicadores para esta fase en específico.

Por otra parte, en el aspecto de reconocimiento, aunque puede medirse y dimensionarse la gestión del gobierno en términos de eficiencia por medio de los indicadores planteados, es imposible determinar si se está garantizando la protección de los derechos, finalidad principal del registro, y cuales son los criterios utilizados para negar o aceptar las declaraciones desde un análisis de contenido, o si las declaraciones permiten hacer una caracterización real de las necesidades de la población.

En cuanto a la Atención Humanitaria de Emergencia, la Comisión desarrolla unos indicadores de tipo sectorial, basado en DESC; como se explico con anterioridad, las Defensoría del Pueblo considera que los indicadores en esta fase deben dar cuenta del grado de autonomía con el que las personas pueden desenvolverse de nuevo, como sujetos de derechos, tema que no es evidente en el esquema planteado por la Comisión de Seguimiento. Aunque es valido desarrollar el análisis desde el enfoque sectorial, tanto los indicadores como el análisis desarrollados, no dan cuenta de cómo contribuyen las medidas adoptadas hasta el momento para la recuperación de la autonomía en el ejercicio de los derechos que están siendo analizados, ni de que manera estas medidas contribuyen a la superación del desplazamiento forzado en los casos individuales y en general.

En la fase de estabilización y consolidación socioeconómica, la comisión adopto igualmente la estrategia del análisis sectorial, aunque en esta parte se ha desarrollado un esfuerzo mas claro para crear indicadores de tipo cualitativo y transversalización del enfoque diferencial. Es interesante que en esta batería de indicadores, no se haya abordado únicamente el aspecto cuantitativo de prestación del servicio, entendido esto como el numero de servicios efectivamente proveídos por el gobierno mediante su gestión, sino que se hayan adoptado criterios como la calidad y la seguridad con la que se están realizando las acciones del gobierno en algunos de los puntos de análisis.

Los indicadores que reflejan en mayor medida este esquema son los de tierras, que se caracterizan por ser claros y concisos en cuanto al parámetro de cumplimiento y el indicador propuesto, teniendo en cuenta el enfoque de derecho en su planteamiento, lo cual permite medir tanto la eficacia como efectividad y el contenido de las acciones.

De manera similar se desarrolla el derecho a la salud; contiene una batería de indicadores concisa y completa que aborda el contenido de los servicios que están siendo prestados a la población desplazada desde este sector.

Igualmente, en educación, además de la medición cuantitativa, se desarrolló un listado de indicadores analíticos en materia de calidad del servicio que incluyen el fortalecimiento psicosocial y pedagógico, e integración social, desarrollando un análisis desde lo cualitativo.

Para los derechos de participación y organización, se hace un ejercicio de indicadores muy interesante, en el cual se evidencia el nivel de organización alcanzado por la población desplazada como gestores en su propio proceso de restablecimiento. Sin embargo, de los indicadores, no es claro cual es el nivel de gestión real de las organizaciones de población desplazada en las regiones.

En el tema de retornos, aunque se hace un análisis sobre la cantidad de retornos realizados con el apoyo de los gobiernos locales, no es posible determinar con los indicadores planteados, si se han desarrollado en condiciones de seguridad y dignidad.

Aunque es interesante el enfoque de los indicadores, es también preocupante el resultado ulterior del informe presentado por la Comisión de Seguimiento acerca de la aplicación práctica de los mismos, pues indica que no fue posible la aplicación de los indicadores propuestos dado que "...todos los estudios concluyeron la imposibilidad de aplicar los indicadores contruidos por la Comisión de Seguimiento, dada la carencia o el carácter caótico de la información suministrada por el Gobierno." Es también preocupante que aquella información que sí pudo ser medida y analizada por medio de los indicadores, indicara que hay un elevado nivel de incumplimiento de las disposiciones de la Corte y de la normatividad relativa al desplazamiento forzado en general, además de la ausencia de enfoque diferencial de los servicios.

Esto indica que no hay un referente único para abordar los indicadores, sino que cada uno de los organismos ha planteado los indicadores que utiliza como indicadores generales del sistema, de lo cual se deriva la falta de claridad sobre un marco general que informe los indicadores de las acciones del gobierno..

### 3. PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE INDICADORES

En principio, como ya fue señalado es necesario contar con un marco teórico de partida, que debe ser desagregado en definiciones nominales, éstas en definiciones reales y finalmente en definiciones operacionales que serían los indicadores. Este marco teórico debe dar cuenta de grandes componentes además de la prevención, como la atención a los desplazamientos masivos, desplazamientos individuales, atención humanitaria de emergencia, consolidación y estabilización socio económica, cesación de la condición de desplazados, organizaciones de población desplazada, política pública y verdad, justicia y reparación, los que deben ser desagregados en sus componentes nominales, luego en componentes reales y finalmente en los operacionales.

Por ejemplo, en relación con la obligación de prevención del desplazamiento, la ley 387 de 1997 señala seis causas objetivas generadoras de desplazamiento, *conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, infracciones al DIH, violaciones masivas (sic) de los DH, y circunstancias derivadas de la anteriores que alteren o puedan alterar el orden público*, como quiera que muchas de estas definiciones no se encuentran desarrolladas en el marco normativo interno, es preciso acudir al marco normativo internacional para su comprensión. En el caso de la causa *conflicto armado interno* el Artículo 1º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra lo define, los elementos de esta definición pueden desagregar la definición, en este caso, las asumimos como control territorial, poblacional, ataques y operaciones militares, las que explícitamente identificamos como situación específica causante de desplazamiento, frente a la cual, a modo de ejemplo, proyectamos medidas de prevención a corto plazo, sobre las cuales, establecimos indicadores *ex-post* de resultado, internos, desde la perspectiva de la entidad.

Las dos primeras columnas corresponden a la obligación de prevención de la causa de desplazamiento; la tercera columna es un eje transversal que aplica en todas las situaciones; en la cuarta columna se desagregan medidas que desarrollarían la obligación nominal de prevención de la causa conflicto armado interno, sobre la cual, en la quinta columna se trazaron los indicadores.

<u>Causa reconocida</u>	<u>Situación específica vinculada a la causa reconocida</u>	<u>EJE TRANSVERSAL</u> <u>Grupo poblacional y/o territorio en riesgo</u>	<u>Medida de prevención adoptada a corto plazo</u>	<u>Indicador de la medida adoptada</u>
Conflicto Armado Interno	Control territorial de los grupos armados al margen de la ley	Comunidades indígenas	Campañas de promoción y divulgación del Derecho Internacional Humanitario	Nº de materiales entregados a los actores
		Comunidades afrodescendientes		Nº de miembros beneficiados
				Nº de municipios en los que se realizaron las campañas y talleres
	Control poblacional de los grupos armados al margen de la ley	Comunidades campesinas	Campañas de promoción y difusión de medidas de prevención frente a Minas Anti Persona y Munición Sin Explotar	Nº de talleres realizados con los actores
		Comunidades colonas	Declaración de inminencia de riesgo de desplazamiento	Nº de campañas de promoción y difusión de DIH, MAP, MUSI, realizadas
	Ataque de los grupos armados al margen de la ley en contra de las Fuerzas Armadas	Pobladores urbanos	Misiones humanitarias	Nº de sesiones de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para declarar inminencias
		Mujeres, niños, adultos mayores, discapacitados	Informes de seguimiento de las medidas adoptadas	Nº de sesiones de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para adoptar medidas de prevención
	Operación militar de las Fuerzas Armadas para proteger población	Territorio Indígena	Campañas de acompañamiento humanitario	Nº de misiones humanitarias realizadas de riesgo de desplazamiento
		Territorio afrodescendiente	Capacitación de funcionarios públicos	Nº de informes de seguimiento de las medidas adoptadas
		Territorio campesino	Campañas de promoción y difusión del Derecho de Atención al Desplazamiento Forzado	Nº de campañas de acompañamiento humanitario
	Operación militar de las Fuerzas Armadas para recuperar territorio	Territorio en colonización	Instalación de equipos de acompañamiento humanitario	Nº de campañas de promoción y difusión del Derecho de Atención al Desplazamiento Forzado
			Planes de contingencia en operaciones militares	Nº de equipos de acompañamiento humanitario instalados
		Sectores urbanos	informes de riesgo y alertas tempranas	Nº de planes de contingencia diseñados e implementados para operaciones militares de las Fuerzas Armadas
				Nº de informes de riesgo, alertas tempranas y de seguimiento elaborados