

Buenas prácticas

Proceso de descentralización

Defensoría del Pueblo de Colombia



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN



Buenas prácticas

Proceso de descentralización

Defensoría del Pueblo de Colombia



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN

Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Presidente

Sr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República de Paraguay

Vicepresidente Tercero

Dr. José de Faria Costa, Provedor de Justiça de Portugal

Vicepresidenta Primera

Lic. Lilia Herrera Mow, Defensora del Pueblo de la República de Panamá

Vicepresidente Cuarto

Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

Vicepresidente Segundo

Dr. Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Vicepresidente Quinto

Dr. Juan José Ríos Estavillo, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

Elaboración de contenido

Hernando Toro

Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Colombia

Elizabeth Gómez Ruiz

Asesora de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo de Colombia

Defensor del Pueblo de Colombia

Jorge Armando Otálora Gómez

Supervisión de contenido PROFIO- GIZ

Nadezhda Vásquez Cucho

Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ

Julia Unger

Directora PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

Defensoría del Pueblo

www.defensoria.gov.co

© Federación Iberoamericana del Ombudsman

www.profo.info

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

www.profo.info

Edición, diseño y diagramación: Crea Comunicaciones, Nicaragua

Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2015

Índice


I	Presentación	15
<hr/>		
II	Introducción	16
<hr/>		
III	Programa Regionalizado para la Protección y Restitución de Derechos. Estrategia para la atención de grupos de especial protección constitucional en zonas de difícil acceso	18
	3.1 Surgimiento del programa regionalizado	19
	3.2 Problemas de intervención y de gestión	20
	3.3 Estrategias de intervención	20
	3.4 Estrategia de intervención regional y estrategia de financiación	22
	3.5 Procesos y estructuras de servicio	22
	3.6 Enfoque diferencial de derechos constituyentes en las políticas públicas e instancias de decisión	23
	3.7 Población a intervenir: grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural/grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad situacional	24

Índice


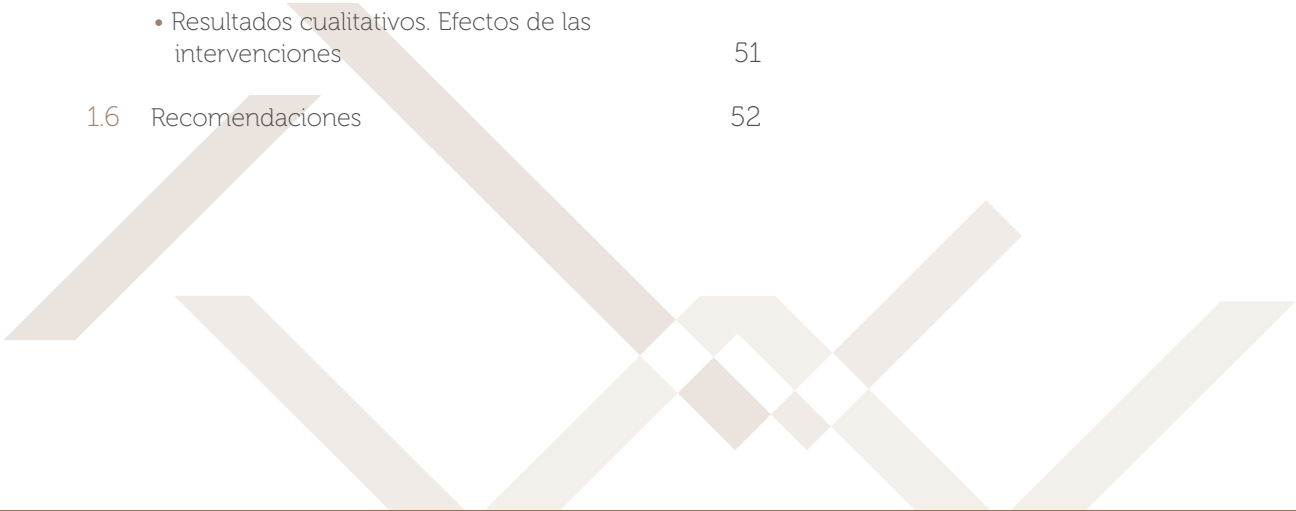
3.8	Uso de criterios, acciones e instrumentos de seguimiento, control y evaluación de procesos de políticas públicas. Seguimiento interno y externo	24
3.9	Programa regionalizado en cifras	25
3.10	Impacto de las intervenciones de los equipos en el terreno	34
3.11	Impacto directo e indirecto de la acción defensorial en zonas de difícil acceso, comunidades víctima de desplazamiento o en riesgo de serlo	34
3.12	Relaciones con ONG y entidades internacionales	35
3.13	Impacto directo e indirecto de la acción defensorial en otras organizaciones de la administración pública	36
3.14	Impacto directo e indirecto de la acción defensorial en las organizaciones sociales comunitarias	38

Capítulo 1. Defensor comunitario. Modelo de gestión para el acompañamiento a comunidades en riesgo **39**

1.1	Historia	40
	• Reseña de la experiencia	40



• Origen	41
• Justificación	42
• Desarrollo y crecimiento	43
• Implementación del modelo	46
1.2 Descripción de escenarios	46
• Escenario interno	46
• Escenario político	47
• Escenario social	47
1.3 Diseño e implementación de la estrategia	48
• Actores externos	48
1.4. Desarrollo de la experiencia	49
• Mecanismo de coordinación	49
• Soportes metodológicos incorporados	50
1.5. Evaluación de la experiencia	51
• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones	51
1.6 Recomendaciones	52



Índice

Capítulo 2. Asesor de promoción y divulgación de derechos. Modelo de gestión para el fortalecimiento de la democracia participativa y la consolidación de los sujetos de derechos	54
2.1 Historia	54
• Reseña de la experiencia	54
• Origen	56
• Justificación	57
• Desarrollo y crecimiento	57
• Implementación del modelo	58
2.2 Descripción de escenarios	59
• Escenario interno	59
• Escenario político	60
• Escenario social	60
2.3 Diseño e implementación de la estrategia	60
• Actores externos	60
2.4 Desarrollo de la experiencia	61
• Mecanismo de coordinación	61

• Soportes metodológicos incorporados	61
2.5 Evaluación de la experiencia	62
• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones de los equipos en el terreno	62
2.6 Recomendaciones	63

Capítulo 3. Asesor de desplazamiento. Modelo de gestión para la atención especializada a la personas en situación de desplazamiento forzado y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las defensorías regionales del pueblo **64**


3.1 Historia	65
• Reseña de la experiencia	65
• Origen	65
• Justificación	66
• Desarrollo y crecimiento	66
• Implementación del modelo	66
3.2 Descripción de escenarios	67
• Escenario interno	67

Índice


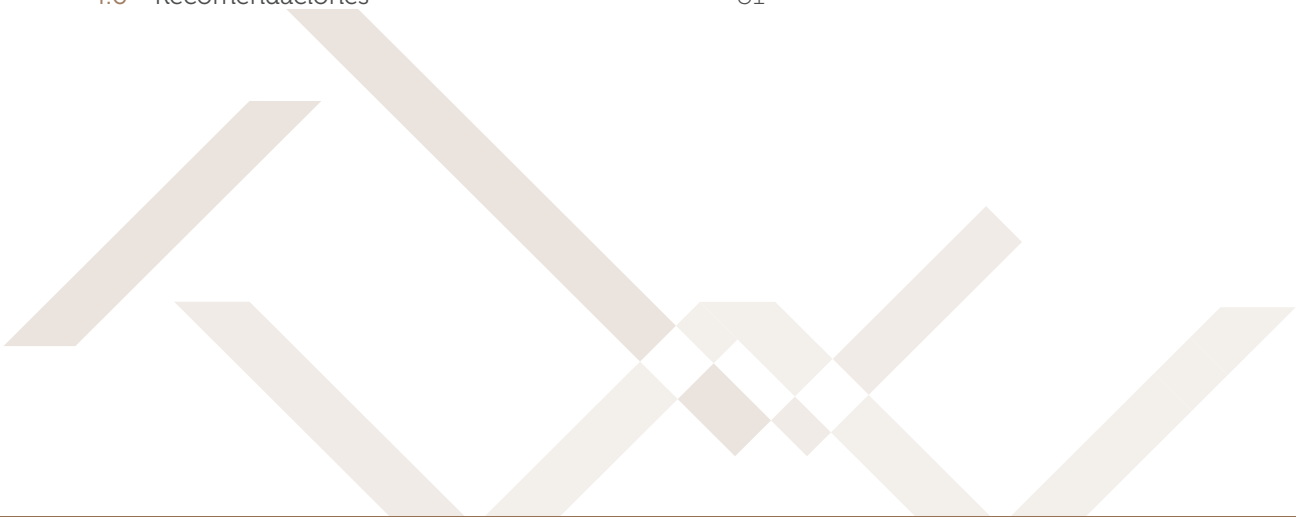
• Escenario político	68
• Escenario social	68
3.3 Diseño e implementación de la estrategia	69
• Actores externos	69
3.4 Desarrollo de la experiencia	69
• Mecanismo de coordinación	70
• Soportes metodológicos incorporados	71
3.5 Evaluación de la experiencia	72
• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones de los equipos en el terreno	72
3.6 Recomendaciones	74

Capítulo 4. Casa de los Derechos **75**

4.1 Historia	75
• Reseña de la experiencia	75
• Origen	75
• Justificación	76
• Desarrollo y crecimiento	76



• Implementación del modelo	77
4.2 Descripción de escenarios	77
• Escenario interno	77
• Escenario político	77
• Escenario social	78
4.3 Diseño e implementación de la estrategia	78
• Actores externos	78
4.4 Desarrollo de la experiencia	79
• Mecanismo de coordinación	79
• Soportes metodológicos incorporados	79
4.5 Evaluación de la experiencia	80
• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones de los equipos en el terreno	80
4.6 Recomendaciones	81




Índice



IV. Gestión defensorial de la Defensoría delegada para la asesoría y orientación a las víctimas **83**

Capítulo 5. Programa de Justicia y Paz, mecanismo desconcentrado para la orientación y atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado **83**

5.1	Historia	83
	• Reseña de la experiencia	83
	• Origen	83
	• Justificación	84
	• Desarrollo y crecimiento	84
	• Implementación del modelo	84
5.2	Descripción de escenarios	85
	• Escenario social	85
	• La demanda	85
5.3	Diseño e implementación de la estrategia	86
	• Proceso de ajuste	86



5.4	Desarrollo de la experiencia (aspectos operativos)	87
	• Mecanismo de coordinación	87
	• Soportes metodológicos incorporados	87
5.5	Evaluación de la experiencia	87
	• Principales dificultades en la implementación	88
5.6	Recomendaciones (transferencia de la experiencia)	88





I. Presentación

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Raonadores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos han ganado valiosas experiencias en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos desde su instalación hasta nuestros días. El contacto diario con las personas que han sufrido alguna vulneración de sus derechos ha permitido establecer líneas de acción que dan resultados satisfactorios.

Hoy ofrecemos una colección de buenas prácticas que han demostrado validez a lo largo de varios años. La compilación se debe al excelente sentido de cooperación de las instituciones asociadas a la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y a la asistencia financiera de la Cooperación Alemana.

La formación y capacitación de quienes trabajamos en las instituciones defensoras de derechos humanos deben responder a programas permanentes que aprovechen experiencias y medios con la premura que exigen quienes presentan sus quejas.

Consideramos que los textos que hoy presentamos cumplen esas premisas. Además, el contenido de cada libro está ordenado didácticamente y su lectura es amena y enriquecedora.

Debemos expresar nuestras esperanzas de días mejores para los países de la FIO mediante el aporte de las trabajadoras y los trabajadores de cada institución.

Manuel María Páez Monges

Defensor del Pueblo de la República del Paraguay y
Presidente del Instituto Iberoamericano del Ombudsman

II. Introducción

La compleja situación de conflicto armado, emergencia humanitaria y debilidad de la capacidad estatal, se expresa en limitaciones recurrentes para el goce efectivo de los derechos a la vida, salud, alimentación, educación, justicia y vivienda digna, elementos clave para la calidad de vida de los habitantes de Colombia.

Para la Defensoría del Pueblo estos hechos elevaron la demanda de servicios especializados, llegándose a experimentar falta de personal para hacerles frente.

En su inicio, en la década del noventa, la Defensoría contaba con una pequeña estructura nacional orientada a los grandes procesos de planeación como la formulación de lineamientos misionales y de asesoría al despacho del Defensor del Pueblo, así como diversos servicios al ciudadano en materia de promoción, ejercicio, divulgación y prevención de derechos humanos.

Entre sus principales acciones operativas, también figuraba la atención y trámites de quejas, impulso de acciones judiciales como mecanismo de defensa a la violación de Derechos Humanos y el servicio de defensoría pública, sobre todo en las capitales de departamento donde se tenía presencia a través de las defensorías regionales del Pueblo o bien oficinas desconcentradas.

En esta década el desplazamiento forzado fue declarado un problema estructural del país, expresándose en la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional de la Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

La suma de estos hechos llevó a un ajuste estructural de la Defensoría del Pueblo incorporándose nuevas estrategia de atención en las zonas de conflicto para lo que se acudió a la cooperación internacional siendo determinante el apoyo de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés).

Con el propósito de implementar una estrategia para la atención coordinada en cada región y el fortalecimiento de la eficacia de las defensorías regionales del pueblo, a partir de 2007 las figuras del defensor comunitario, asesor de desplazamiento, asesor de formación y Casa de los Derechos, se articulan en una estrategia de intervención conjunta y de fortalecimiento institucional denominada Programa Regionalizado para la Protección y Restitución de Derechos.

El programa es una estrategia estatal de intervención y protección no armada para comunidades en condiciones de vulnerabilidad por el conflicto armado. Ésta se da en el marco de una perspectiva regional que moviliza toda una infraestructura institucional, organizativa y de personal para focalizar y concentrar la acción de la Defensoría del Pueblo en los lugares con mayor presencia de grupos armados ilegales y del Estado.

El programa permite una gestión desconcentrada de la labor de promoción, protección y restitución de derechos por parte de la Defensoría para atender a las comunidades vulneradas o en potencia de serlo. Esta gestión se impulsa a través de cinco modelos de intervención descentralizada implementados por la Defensoría del Pueblo presentes en este documento.

Estos modelos de gestión descentralizada son: 1) Defensor comunitario, 2) Asesor de desplazamiento, 3) Asesor de promoción y formación en derechos humanos, 4) Casa de los Derechos y 5) Programa de Justicia y Paz.

Cada modelo nace con el propósito de facilitar y ampliar la atención de la Defensoría del Pueblo a los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural y a los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad situacional ante el despliegue de mayor conflicto armado, riesgo y concreción de violaciones a los derechos humanos en las regiones.

A esto se suma el difícil acceso a la institucionalidad estatal para profesionales especializados en asesoría, acompañamiento, análisis de situaciones de riesgo y violaciones a los derechos humanos, interlocución e incidencia inmediata con autoridades locales y regionales responsables de prevenir y atender situaciones de riesgo y la violación a los derechos de las comunidades focalizadas.

En un primer momento el presente documento expone el funcionamiento del Programa Regionalizado para la Protección y Restitución de Derechos, así como los cuatro modelos de intervención descentralizada. En un segundo espacio desarrolla el modelo de orientación y asistencia jurídica y psicosocial vía el Programa de Justicia y Paz.

III. Programa Regionalizado para la Protección y Restitución de Derechos. Estrategia para la atención de grupos de protección constitucional especial en zonas de difícil acceso ¹

Dadas sus dimensiones e impacto, el desplazamiento forzado es uno de los problemas sociales más relevantes de Colombia. Esto se hace visible en la violación recurrente de los derechos humanos y sus condiciones básicas de vida como salud, alimentación, educación, justicia y vivienda digna, entre otras condiciones.

Según datos oficiales hasta mayo de 2011 Colombia registraba más de 3,7 millones de desplazados a nivel interno, hecho que a finales de la década de los noventa, provocó un aumento creciente en la demanda de la Defensoría del Pueblo para que en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, adelantara una intervención oportuna ante las situaciones críticas de violación de derechos humanos en distintas regiones del país.

Para la Defensoría del Pueblo esta demanda se tradujo en una profunda problemática acerca de su estructura de personal, quien no se daba abasto frente al estado de la situación.

Para ese entonces entre sus principales acciones operativas la Defensoría se centrada en labores de promoción, ejercicio, divulgación y prevención de derechos humanos; atención y tramites de quejas; impulso de acciones judiciales como mecanismo de defensa a la violación de derechos humanos, además de los servicios de defensoría pública. Estas acciones se desarrollaban sobre todo en las capitales de departamento a través de cada Defensoría Regional del Pueblo, oficinas de naturaleza desconcentrada.

¹ El siguiente capítulo retoma los argumentos establecidos en la evaluación de impacto del Programa Regionalizado de la Defensoría del Pueblo y que adelantó entre octubre de 2012 y febrero de 2013. El estudio se basó en metodologías de análisis etnográfico y revisión de documentos de gestión del programa entre 2009 y 2012. Ver al respecto: *Chica Vélez, Sergio. Vargas Murcia, Enver. Arenas Hernández, Sandra. "Defensoría del Pueblo. Análisis de impacto en la población beneficiaria del Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos 2009 – 2012". Defensoría del Pueblo. Bogotá. Marzo de 2013.*

A finales de los noventa, a nivel central la Defensoría contaba con una pequeña estructura orientada a los grandes procesos de planeación como la formulación de lineamientos misionales y de asesoría al Defensor del Pueblo.

3.1 Surgimiento del programa regionalizado

En este escenario la irrupción del desplazamiento como problema recurrente y de gran magnitud, empezó a desbordar la institucionalidad defensorial obligándose a un ajuste estructural de la Defensoría del Pueblo. Esto dio paso al diseño y gestión de una nueva estrategia de atención y se propuso acudir a la cooperación internacional, siendo determinante el apoyo de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).

En este contexto surge el programa regionalizado que busca consolidar una forma de atención al problema del desplazamiento forzado en especial a los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural y a grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad situacional.

El posicionamiento estratégico se consolida con mayor presencia en las zonas afectadas por causas violentas de desplazamiento forzado y con apoyo de la cooperación internacional se contrata personal especializado en las zonas más críticas de atención que contaban con un defensor comunitario que representaba a la Defensoría del Pueblo para dar seguimiento a las dinámicas de conflicto en la zona y revisar su impacto frente a la violación de derechos humanos.

A esto se suman los asesores de formación y a finales de los noventa, los asesores de desplazamiento. Estos modelos consolidan la nueva perspectiva de atención en el terreno, perspectiva que brinda nuevas herramientas y enriquece la labor cotidiana y misional de la Defensoría del Pueblo.

3.2 Problemas de intervención y de gestión

El programa regionalizado conforma una nueva forma de atención centrada en esta ocasión en el territorio o regiones, lo que supone una mejor identificación de los problemas de intervención ajustados a dinámicas regionales, siendo los profesionales en el terreno la principal fuente de información.

El programa identifica limitantes en las condiciones en que los equipos en el terreno realizan las acciones. Entre estos Factores determinantes destacan la ubicación, las dinámicas del conflicto y sus efectos sobre la población beneficiaria.

Asimismo, se suma la relación y el grado de respaldo de la Defensoría Regional y las delegadas nacionales, la disponibilidad de recursos y su efectiva administración y ejecución; el diseño de los procedimientos administrativos para el trámite de recursos financieros y el nivel de integración y coordinación de estas acciones con otras organizaciones sociales.

El personal que asesora la formación y desplazamiento como los defensores y defensoras comunitarias, desarrollan su labor en terrenos sumamente complejos: transitan los territorios por vía fluvial o terrestre, casi nunca se les puede ubicar en un mismo lugar porque suelen estar de viaje en permanente contacto con las comunidades rurales o urbanas que atienden a las que brindan disponibilidad las 24 horas del día.

El trabajo en el terreno tiene dificultades propias al territorio y de las consecuencias derivadas del conflicto. Éste se caracteriza por: la precisión, de los equipos, adelanto de jornadas de atención y prevención, eventos de capacitación, y movilización, situaciones repentinas de pronta respuesta.

Algunos desplazamientos surgen de la emergencia misma, es decir situaciones relacionadas con la población a las que se dirigen las acciones y a la disponibilidad de tiempo de las organizaciones de la administración pública con quienes se establecen relaciones las que no solo operan a nivel municipal, sino también departamental y nacional.

3.3 Estrategias de intervención

El programa regionalizado se configura como una estrategia estatal de intervención y protección no armada que opera en comunidades en condiciones de vulnerabilidad por el conflicto armado, en el marco de una perspectiva regional que moviliza toda una infraestructura institucional, organizativa y de personal para focalizar y concentrar la acción de la Defensoría del Pueblo en los lugares de mayor intensidad de grupos armados ilegales y de las mismas fuerzas armadas del Estado.

En este orden se visibilizan tres tipos de estrategias de acción:

- **Desconcentración** de la labor de promoción, protección y restitución de derechos, por parte de la Defensoría para atender a las comunidades vulneradas o en riesgo. .
- **Articulación entre iniciativas de financiamiento.** El programa regionalizado se concibe como una estrategia de intervención en y desde el territorio a la que de forma necesaria deben articularse las distintas dinámicas que se provienen de otros proyectos de inversión y atención, lo que conlleva la unión de recursos del presupuesto nacional y de cooperación. El programa integra diversas fuentes de financiación a fin de consolidar la eficiencia y tener mejor impacto desde un criterio de optimización del uso de recursos.
- **Articulación organizacional.** La integración en la intervención no sólo se concibe en materia de recursos e institucional, sino también en lo organizativo con un impacto específico que se traduce en una amplia gama de servicios. De esta manera, se busca que los procesos del programa actúen de forma sincrónica, subsidiaria y complementaria para dar a la comunidad servicios que fortalezcan la capacidad local.

Principios y funciones básicas

El principio de integralidad sustenta los procesos del programa con atención a enfoques diferenciados de género, étnico y de territorialidad. La gestión defensorial atiende como población objeto a la que define y enuncia como población vulnerable afrodescendiente, indígena y mestiza, mujeres, niños, niñas, organizaciones sociales y víctimas del desplazamiento forzado.

La concepción de lo territorial funciona a manera de cascada: desde el desarrollo de las acciones originadas en el contexto nacional que luego se consolidan poco a poco desde lo regional para después aterrizar a lo local a partir de las consideraciones sobre la situación de derechos humanos propuestas por los defensores regionales, defensores comunitarios, asesores regionales para el desplazamiento, asesores de promoción y divulgación, así como por las comunidades y sus procesos organizativos.

En el marco de la restitución de los derechos, la Defensoría del Pueblo ha consolidado acciones de acompañamiento y fortalecimiento de larga duración que permitan garantizar la reconstrucción del tejido social en los escenarios sociales y políticos afectados por la prolongación del conflicto armado.

Desde el programa regionalizado también se han establecido acciones coordinadas y articuladas de atención, protección, empoderamiento y participación que brindan a los ciudadanos y ciudadanas la creación de espacios para la exigencia de sus derechos.

3.4 Estrategia de intervención regional y estrategia de financiación

El programa regionalizado se constituye como una estrategia institucional de intervención regional que permite llevar la Defensoría del Pueblo hasta los lugares con mayor despliegue de grupos armados ilegales y las fuerzas armadas del Estado, lo que permite desconcentrar la labor de promoción, protección y restitución de derechos a las comunidades más vulnerables.

En materia de financiación, el programa regionalizado se concibe como una estrategia de intervención en el territorio a la que se articulan las dinámicas que provienen de otros proyectos de inversión, las que se implementan con recursos del presupuesto nacional y de cooperación. Esto logra integrar diversas fuentes de financiación, desde un criterio de optimización del uso de recursos, articulación y coordinación de programas y recursos.

3.5 Procesos y estructuras de servicio

El propósito consiste en fortalecer la capacidad local donde los cuatro procesos actúan de forma complementaria, subsidiaria y sincrónica, para ofrecer a la comunidad los siguientes servicios:

- Acompañamiento a víctimas de desplazamiento forzado y de otras vulneraciones de derechos humanos. Esto se traduce en apoyo, orientación y establecimiento de puentes con autoridades e instituciones locales.
- Apoyo a procesos organizativos de la comunidad a través de capacitaciones para aprender a exigir sus derechos.
- Activación de mecanismos de protección a líderes, lideresas y autoridades étnicas en riesgo.
- Incidencia ante las autoridades locales como Ministerio Público para que éstas cumplan sus obligaciones de garantía en el goce efectivo de los derechos de la población vulnerable.
- Capacitación a líderes y organizaciones sociales, en el ámbito de la formación y participación, a través de modelos pedagógicos para que se involucren en los escenarios de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas que respondan a sus

planes de vida, desarrollo local y etnodesarrollo. Oferta institucional propia o de otras organizaciones e instituciones, para el impulso de capacidades instaladas en las estructuras locales de atención y profundización del impacto de la intervención, desde las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo.

Los cuatro procesos se sustentan en el Principio de integralidad con atención a los enfoques de género, étnico y territorialidad. El público meta de la gestión defensorial es la población vulnerable afro descendiente, indígena y mestiza, mujeres, niños, niñas, organizaciones sociales y víctimas del desplazamiento forzado.

La mirada territorial en el desarrollo de las acciones parte del contexto nacional, para precisarlas desde la perspectiva regional y local, a partir de las consideraciones sobre la situación de derechos humanos que propongan defensores regionales, defensores comunitarios, asesores regionales para el desplazamiento, asesores de promoción para la participación.

3.6 Enfoque diferencial de derechos constituyentes en las políticas públicas e instancias de decisión

El programa regionalizado defiende la incorporación de la atención del enfoque diferencial en las políticas públicas, el que se enuncia a partir de la participación de los integrantes en los comités, mesas inter institucionales, misiones de observación, magistratura moral y labores de promoción y divulgación.

El objetivo de la Defensoría del Pueblo es sensibilizar y visibilizar en la agenda de Gobierno y la opinión pública regional, la importancia de restituir los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado en base a las particularidades de género, etnia y discapacidad de las poblaciones en riesgo y situación de desplazamiento.

En este sentido como una línea de acción el programa regionalizado se incluye el apoyo a los procesos de formulación de política pública a escala territorial de manera que esto permita:

- Definir líneas de atención con enfoque diferencial.
- Definir estrategias y planes de acción para identificar los factores de riesgo de desplazamiento forzado y vulneración de derechos humanos, a fin de que las entidades responsables de la atención a víctimas de desplazamiento forzado, puedan definir planes de prevención y contingencia.

3.7 Población a intervenir: grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural / grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad situacional

El programa regionalizado focaliza sus intervenciones en territorios donde se presentan conflictos sociales, culturales, políticos, económicos y armados que acarrearán vulneraciones masivas a los derechos humanos. En este contexto se destacan los factores que median en la relación entre conflicto armado y derechos humanos.

Las zonas focalizadas suelen estar asociadas a manifestaciones de discriminación y desigualdad histórica, lo que aumenta las condiciones de vulnerabilidad estructural y situacional que exponen las poblaciones, esto en mayor o menor grado a la capacidad de daño de los grupos armados en medio del conflicto.

La atención a grupos poblacionales se prioriza en dos categorías: grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural, que son poblaciones altamente vulnerables o vulneradas en sus derechos y que pueden sufrir o haber sufrido mayor nivel de exposición al impacto y efectos devastadores del conflicto armado. Esto comprende vulneraciones graves del goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La segunda categoría son los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad situacional. Estos se determinan a partir de los factores de vulnerabilidad que asociados al género, etnia o edad, aumentan los niveles de exposición de mujeres, hombres, indígenas, afrodescendientes, niñas y niños a sufrir los efectos del conflicto armado.

Con base en la progresiva exigibilidad de las mujeres para el goce efectivo y pleno ejercicio de sus derechos, la Defensoría del Pueblo ha incorporado en sus acciones el enfoque de género desde la perspectiva de la protección de las mujeres en el marco del derecho internacional y de acuerdo a los instrumentos jurídicos adoptados por el Estado colombiano.

3.8 Uso de criterios, acciones e instrumentos de seguimiento, control y evaluación de procesos de políticas públicas. Seguimiento interno y externo

La eficacia del programa regionalizado implica un riguroso proceso de análisis de resultados que se realiza a través de dos mecanismos internos y uno externo.

A nivel interno:

1. **Mecanismo del programa regionalizado.** Se diseña con herramientas propias al programa que permiten realizar parte del proceso de seguimiento, evaluación, control de gestión y difusión, además de una línea de base y una matriz de seguimiento al Plan Operativo Anual (POA).
2. **Mecanismo externo de naturaleza institucional.** Es la aplicación del sistema de información gerencial de control de gestión y evaluación de impacto denominado aplicativo *Estrategus*. Se diseñó para dar seguimiento y control al Plan Estratégico Institucional (PEI) que se actualiza cada cuatro años y que se encuentra en proceso de reforma (PEI 2009-2012) como los indicadores de impacto y gestión. Estos instrumentos incluyen indicadores desagregados según criterios diferenciales de edad, sexo, etnia y condición de discapacidad.

Ámbito externo:

Evaluación Externa el programa regionalizado. Es un ejercicio que responde a las recomendaciones hechas por el financiador, básicamente ASDI. Contempla una evaluación externa a mitad del periodo de ejecución.

3.9 Programa regionalizado en cifras ²

El Programa Regionalizado de la Defensoría del Pueblo inicia operaciones a mediados de 2009 en las cuatro regiones del accionar de la Defensoría del Pueblo: Región Caribe, Región Pacífico, Región Andes y Región Frontera.

El programa realiza acciones de prevención, protección y atención a través de asesorías jurídicas y psicosociales, recibimiento de quejas, trámites de tutelas y derecho de petición en coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo, mecanismos de búsqueda urgente, acciones de mediación, recursos de reposición, recibimiento de declaraciones a víctimas y talleres de formación para la incidencia de la participación en políticas públicas.

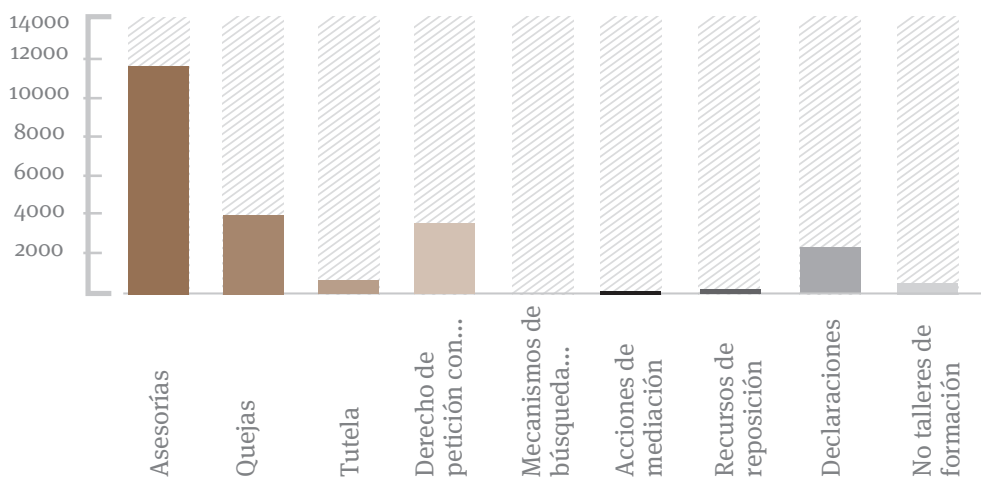
² Documentos e informes de gestión del proceso de seguimiento, evaluación, control de gestión y difusión del Programa Regionalizado de la Defensoría del Pueblo, 2009 - 2012.

Entre junio de 2009 a diciembre de 2012, el programa regionalizado ejecutó acciones de atención, protección y prevención enunciadas cuantitativamente de la siguiente forma:

Cuadro No. 1: Recursos interpuestos

Atención, protección y prevención	2009 - 2010	2011	2012	Total
Asesorías	4,141	5,475	3,618	13,234
Quejas	2,153	1,497	964	4,614
Tutela	290	360	159	809
Derecho de petición con coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo	1,112	1,591	1,396	4,099
Mecanismos de búsqueda urgente	19	28	6	53
Acciones de mediación	0	0	237	237
Recursos de reposición	0	108	164	272
Declaraciones	1,194	953	575	2,722
Talleres de formación	226	147	281	654

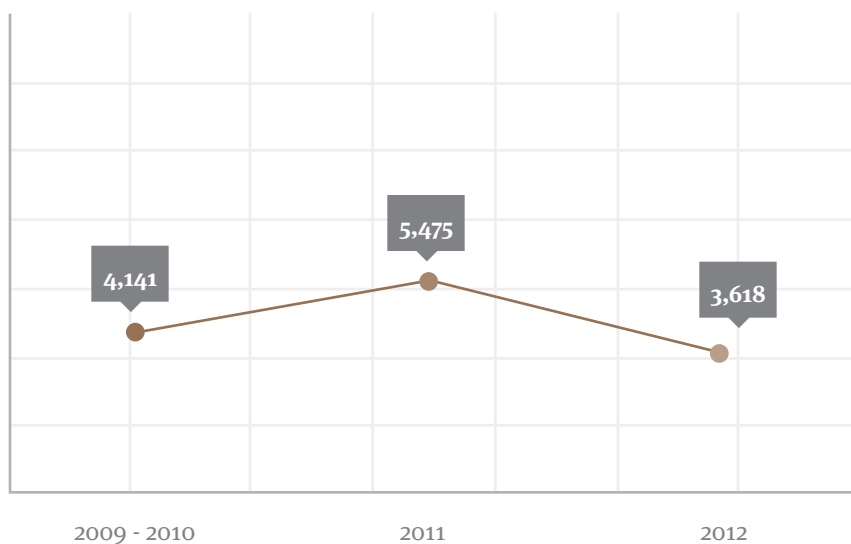
Gráfica No. 1: Recursos jurídicos interpuestos 2009 - 2012



Estas cifras revelan las acciones de asesoría jurídica y psicosocial como el recurso preponderante, seguido de la recepción de quejas en el terreno.

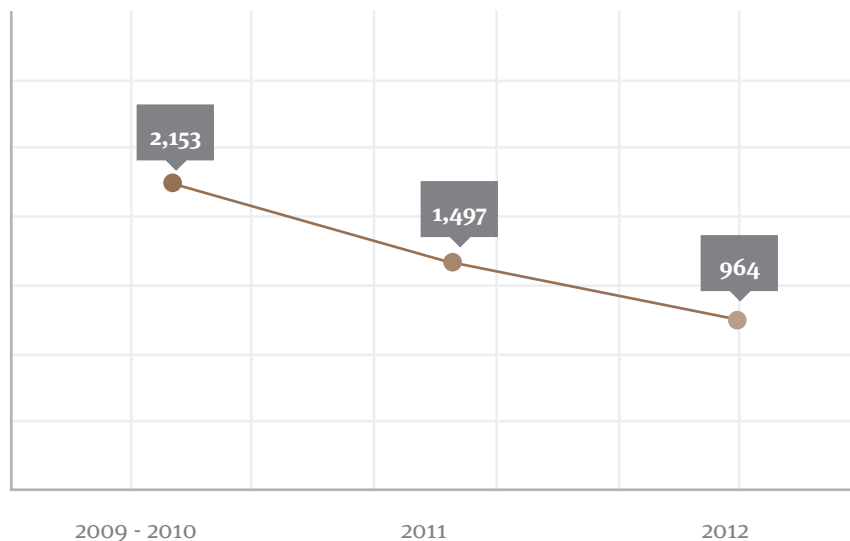
El servicio de asesoría en el terreno para 2009 – 2012 refleja una dinámica de crecimiento y decrecimiento que en parte se explica por el desarrollo de talleres que plantearon la necesidad de ilustrar de forma colectiva y de formar capacidades y habilidades para la interacción de los participantes con la normatividad protocolos, procedimientos, rutas e instancias gubernamentales.

Gráfica No. 2: Asesorías

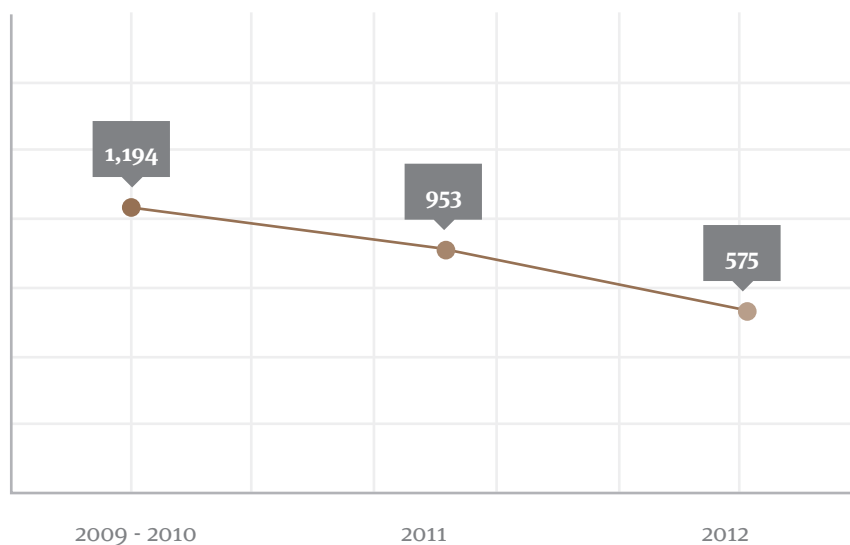


En la recepción de quejas se observa una reducción gradual que obedece a un mayor nivel de articulación de la acción del programa regionalizado frente a las regionales de la Defensoría del Pueblo. De los hallazgos en el terreno no se infiere que exista una disminución real de las quejas y reclamaciones por parte de la población en materia de vulneración de sus derechos, lo que también se refleja en la recepción de declaraciones.

Gráfica No. 3: Recepción de quejas

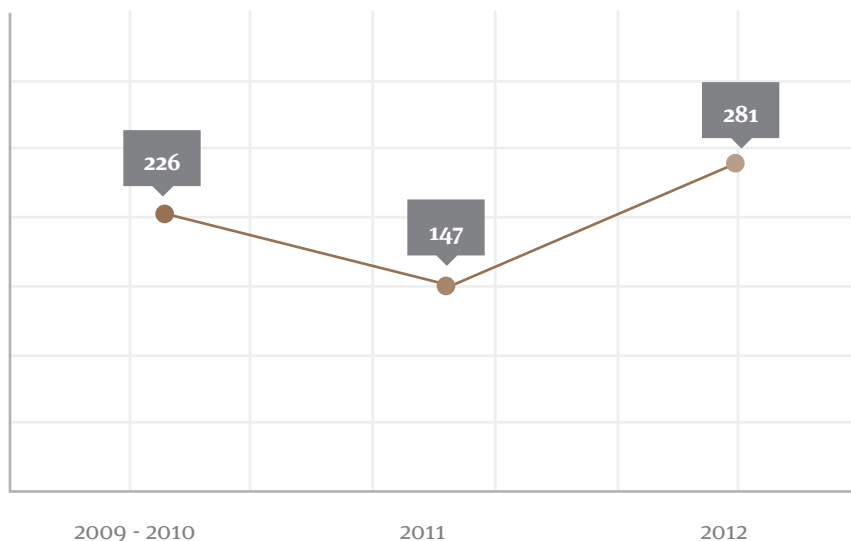


Gráfica No. 4: Declaraciones recibidas



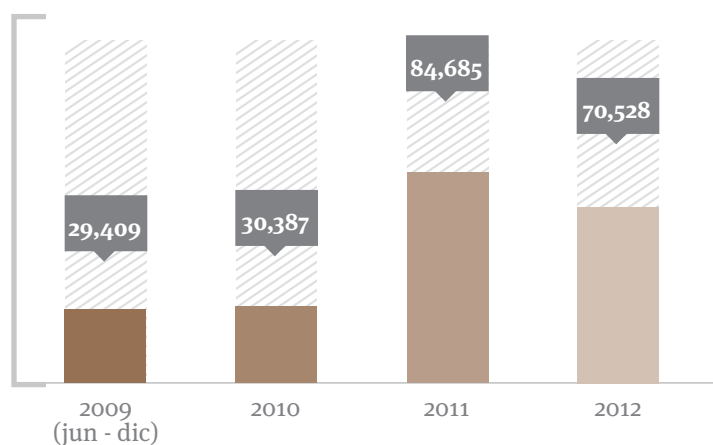
Los talleres de formación señalan una tendencia de crecimiento lo que obedece a la estrategia de generar competencias individuales y colectivas para el uso autónomo de instrumentos jurídicos como la tutela o derecho de petición y la formación en políticas públicas y procesos de planeación territorial, entre otros aspectos.

Gráfica No. 5: Talleres de formación



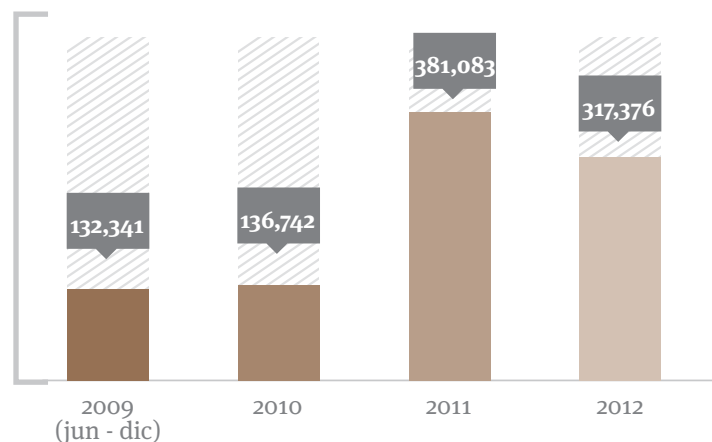
En cuanto a población beneficiada entre 2009 y 2012 el proceso de seguimiento, evaluación, control de gestión y difusión registró 215,009 beneficiarios individuales, discriminados año a año de la siguiente forma:

Gráfica No. 6: Beneficiarios individuales



El programa regionalizado también contempla como beneficiarios indirectos a 967,541 personas, lo que incluye familiares. Este resultado se obtiene de multiplicar el total de beneficiarios directos (215,009) por 4.5 considerado el promedio de integrantes por familia en Colombia empelado por el modelo de seguimiento del programa.

Gráfica No. 7: Beneficiarios núcleo familiar indirecto

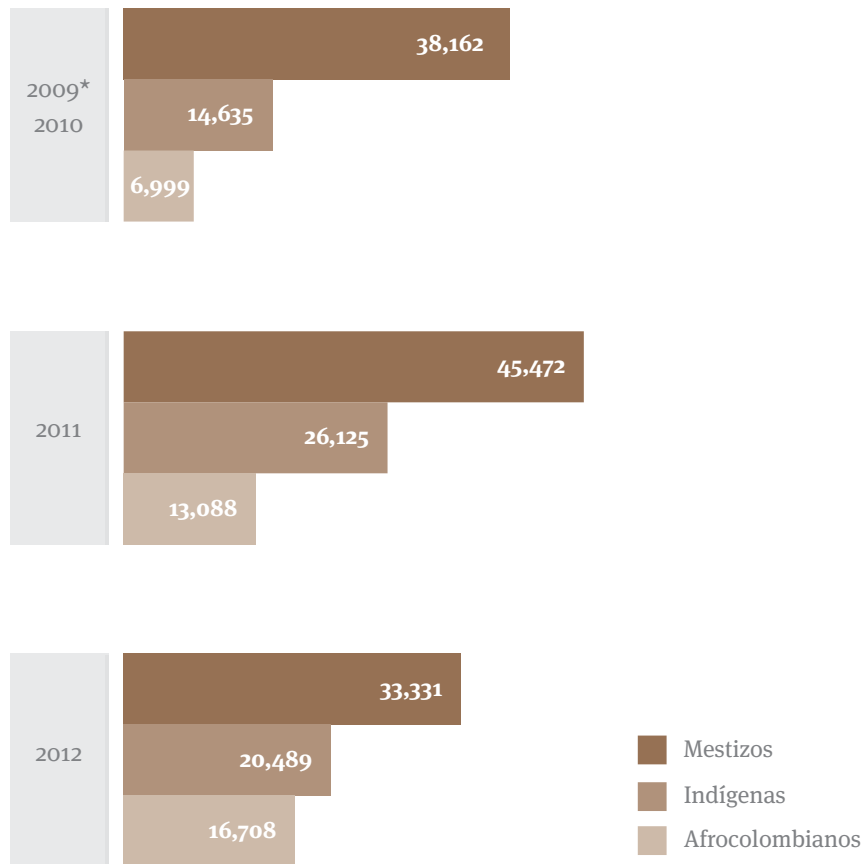


Dado que el programa regionalizado se fundamenta en un enfoque diferenciado de derechos que hace énfasis en las múltiples realidades etnoculturales en Colombia, la población beneficiada de forma directa por las acciones del programa, se clasifica en población mestiza, campesina, indígena y afrocolombiana.

La población mestiza es la de mayor número, la indígena suma el 3,4 % y la afrocolombiana el 10,6 % respecto al total, según indicadores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE)³. Esto evidencia una amplia participación de la población indígena y afro colombiana, siendo esta última un centro de especial atención por parte del programa regionalizado dado su incremento en cuanto a sus beneficiarios directos durante los últimos años.

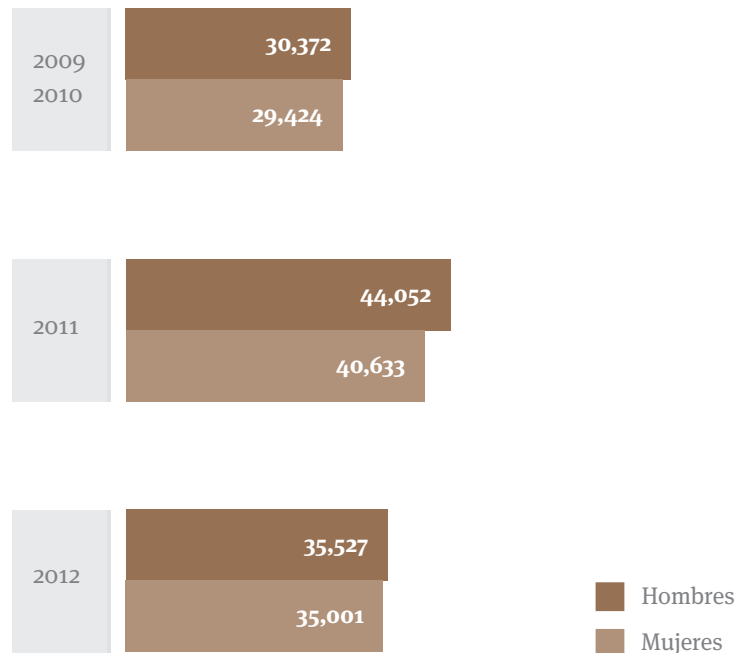
³ DANE. Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica. Mayo de 2007. Bogotá. Colombia.

Gráfica No. 8: Beneficiarios por relaciones etnoculturales



En las relaciones de género respecto a los beneficiarios directos se observa un equilibrio en cuanto el número de hombres y mujeres.

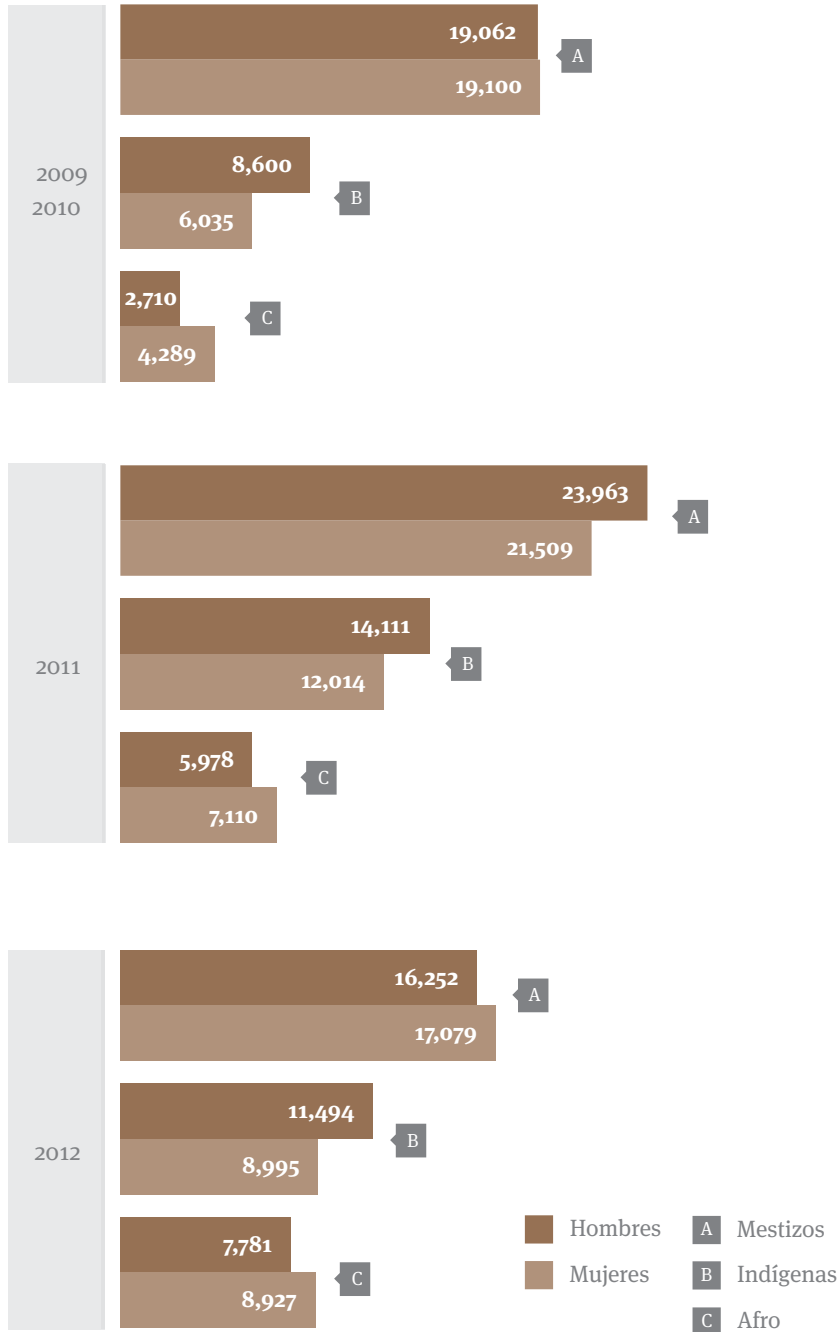
Gráfica No. 9: Beneficiarios por relaciones de género



En el tema de género respecto a las relaciones etnoculturales, se observa un equilibrio en cuanto a la población mestiza, sin embargo respecto a la población indígena se refleja una proporción mayor de participación de hombres indígenas frente a mujeres indígenas, contrario de la población afrocolombiano donde hay una mayor participación de las mujeres afro frente a los hombres afro.

Este factor evidencia las dinámicas etnoculturales donde en el caso de nuestra visita a Buenaventura por ejemplo, el liderazgo de las mujeres afro resultó obvio frente a la baja participación de los hombres en el taller realizado.

Gráfica No. 10: Beneficiarios por relaciones de género y relación etnocultural



3.10 Impacto de las intervenciones de los equipos en el terreno

El programa regionalizado promueve e impulsa los derechos, capacita en incidencia y empoderamiento de las comunidades y acompaña a las organizaciones sociales y comunitarias en los procesos de participación para la toma de decisiones públicas.

Estas acciones se traducen en una mayor apropiación de las comunidades en los territorios, cambios en las prácticas y uso del lenguaje, así como en el reconocimiento de éstas como sujetos colectivos y sujetos de derecho, además de crear tejido social.

Otro de los alcances de las intervenciones en el terreno es que acercan la estructura estatal a las comunidades, permitiéndoles diferenciar entre Estado y Gobierno, conocer las estructuras de servicios estatales, saber que son parte del sistema político y que existen mecanismos mediante los cuales pueden incidir en las decisiones públicas, además de aprender a exigir sus derechos.

Las intervenciones también generan confianza sobre las instituciones públicas, ya que las poblaciones valoran que existen medios para mejorar sus condiciones de vida y cuáles se dedican a ello de forma exclusiva. Este acercamiento les permite describir cómo se despliega el accionar del Estado en su territorio, de manera que hoy las comunidades que poseen estrecha relación con el programa regionalizado saben que el Estado son ellos mismos.

La Defensoría del Pueblo como órgano de control, vigila, da seguimiento e incide en las decisiones públicas aun cuando no tiene la potestad disciplinaria. Para algunos esta situación es una limitante, sobre todo para las comunidades, aunque para el personal en el terreno, en especial para el equipo nacional, es una expresión de la función de la magistratura moral de la Defensoría del Pueblo.

A través de sus acciones se aporta de manera fundamental en el cumplimiento de la misión no sólo de la Defensoría del Pueblo, sino también de otras instituciones.

3.11 Impacto directo e indirecto de la acción defensorial en zonas de difícil acceso, comunidades víctima de desplazamiento o en riesgo de serlo

La función de la acción defensorial obliga a realizar preguntas incómodas para los agentes gubernamentales, las que provienen de las quejas de la comunidad, muchas de las cuales no gustan dado que el papel defensorial permite visibilizar problemáticas y procedimientos gubernamentales inapropiados. De igual manera, desde esta acción surgen disensos con otras entidades gubernamentales y/o representantes de éstas tanto del nivel nacional como de municipios y departamentos.

Tanto comunidades como entrevistados y los mismos representantes del programa regionalizado, señalan esta dinámica como “la piedra en el zapato” o “la sal en la herida” para las acciones gubernamentales, lo que provoca una buena acogida en las comunidades, pero en las entidades gubernamentales a nivel de municipios y departamentos.

En unos casos más que en otros, el programa provee un grado de tensión, pone en práctica el ejercicio político en las regiones, incide en las formas de pensar y gracias a los procesos de formación y acompañamiento, hace y administra la política en lo local, lo que permite el surgimiento de nuevos liderazgos que entran en conflicto con las formas tradicionales del accionar político local.

3.12 Relaciones con ONG y entidades internacionales

Los equipos del programa regionalizado en su rol de Defensor Comunitario ayudan a organizar a la comunidad, lo que en algunos casos provoca rivalidad con el papel de cooperación de los Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

En los sitios donde no existe presencia del Estado, el papel de las ONG es justificado, sin embargo cuando en este contexto surge una Defensoría del Pueblo, más que cooperación se establecen situaciones de competencia, ya que sus lógicas de financiamiento y componentes de trabajo pasan a ser cuestionados.

Algunas comunidades resienten que algunas ONG motivaran su rivalidad con el Estado ante la ausencia de éste o que se autoproclamen como mediadores y puentes entre éstas y los entes gubernamentales. Este no es el caso con ONG de reconocida trayectoria la pastoral social, de origen eclesiástico organismos internacionales defensores comunitarios y asesores de formación con quienes se han establecido alianzas para entrar a las comunidades y consolidarse como tal.

También se evidencia cómo la acción defensorial cuestiona informes de ONG sobre datos de las zonas, los que incluso deben desmentirse. Los defensores comunitarios plantean como posible factor la necesidad de justificar su presencia y razón de la ayuda internacional de manera que, de manera que desde su trabajo en el terreno, la Defensoría del Pueblo cobra legitimidad para corroborar la información de las ONG en la zona.

Entre los organismos internacionales la experiencia más positiva se da con Acnur, comentándose que al igual que el personal del programa regionalizado, éste trabaja, por vocación.

3.13 Impacto directo e indirecto de la acción defensorial en otras organizaciones de la administración pública

Las acciones del programa regionalizado y las posturas en la defensa de derechos, afectan las agendas de los funcionarios públicos y la legitimidad de las acciones de las organizaciones poniéndolos bajo la mirada de la opinión pública al visibilizar sus problemas de gestión, administración y otros órganos de control, lo que crea ambientes de tensión al interior de estas entidades.

También visibilizan las situaciones de emergencia y las condiciones en que viven las poblaciones más alejadas de los centros urbanos, siendo portadores de datos e información que sólo su labor les permite y que otras organizaciones no logran.

Por lo general esta información es sobre la situación de riesgo, amenazas o vulnerabilidad—que sobrepasa su labor o acción coordinada, convirtiéndose en dinamizadores de la urgencia al interior de estas organizaciones, lo que confiere tensión a los datos que producen y la efectividad de sus resultados.

También es importante resaltar que la presencia de los operadores del programa en escenarios de concertación y planeación con organismos sociales de desplazados, víctimas u organizaciones sociales comunitarias y administración pública, se ha visto como prenda de garantía de ambas partes. Su sola presencia legitima los acuerdos establecidos.

En algunos casos los operadores deciden no participar de estos escenarios por no estar de acuerdo con éstos, ya que si bien se pronuncian en pro de la defensa de los derechos de las comunidades, sus posturas casi nunca se toman en cuenta y al momento en que la administración pública dicta los acuerdos establecidos ante los organismos de control, la Defensoría es el argumento persuasivo de mayor nivel para aceptar estas decisiones.

Principales dificultades

Con base en el objetivo de participar de forma activa en las sesiones de los comités territoriales y mesas temáticas, primero se identifican y establecen soluciones a los problemas de coordinación interinstitucional en las entidades estatales responsables de la atención integral a la población desplazada.

Según la Ley de Víctimas, esto pasa a la Defensoría del Pueblo y luego a los asesores de formación donde están presentes la secretaría técnica de las mesas de participación de víctimas, además de la labor de seguimiento a la elaboración e implementación de los planes de acción para la atención a estas poblaciones.

Las acciones del programa concernientes a los procesos de prevención, protección y restitución de derechos, como los de formación e incidencia en políticas públicas

implica que los operadores tengan una relación constante con organizaciones de la administración pública y que en muchas ocasiones se vean afectados por las agendas de trabajo y las prácticas institucionales de estas organizaciones.

Una afectación principal se deriva del desconocimiento de las situaciones de emergencia que viven las poblaciones afectadas o de los procesos de intervención estatal a través de proyectos de infraestructura que implican desplazamientos y vulneración de derechos. Aquí, la efectividad de las acciones del programa está sujeta a los tiempos y voluntades de los funcionarios, así como de las frustraciones de sus operadores y la de sus poblaciones quienes señalan que la Defensoría no tiene “dientes”.

El desconocimiento de algunos funcionarios de la administración pública sobre la importancia de la participación de las organizaciones de víctimas en la elaboración de los planes de acción con enfoque de derechos, duplica el tiempo de los operadores en las reuniones de coordinación con estas estructuras a fin de garantizar el cumplimiento de la ley y la implementación de sus mecanismos.

Desconocimiento y falta de propuestas

Asimismo, los cambios de administración, las elecciones de alcaldes y los nuevos nombramientos de las autoridades municipales, rompen con los procesos organizativos de las comunidades que han sido liderados por los operadores del programa regionalizado, así como con su capacidad de incidencia, llegándose incluso a desconocerlos por completo y a impedir su participación en escenarios de planeación local. Siempre que hay cambio de administración debe empezarse de nuevo.

Las obras de infraestructura en los territorios y sus prácticas institucionales para adelantar procesos de negociación con las poblaciones afectadas, promueve la división de las comunidades organizadas debiéndose lidiar con esta situación.

En algunos casos, el desconocimiento y falta de propuestas por parte de estas comunidades sobre los procesos de ordenamiento del territorio y frente al tema específico de obras de infraestructura, limitan su capacidad de incidencia efectiva en estos procesos de planeación, además de que las decisiones queden en manos de otros como ingenieros y gerentes de estos proyectos.

La situación jurídica que impide catalogar a los actores armados presentes en las zonas donde opera el programa, como actores armados reconocidos en el marco del conflicto armado, impide el cumplimiento efectivo de sus acciones defensoriales y aumenta los factores de riesgo.

En el caso de Buenaventura, la dinámica del conflicto armado ha llevado a que los líderes y población que se convoca a participar en espacios de capacitación y construcción de planes y proyectos comunitarios que garantizan el ejercicio

efectivo de sus derechos, no asista a las reuniones por razones de seguridad, lo que disminuye de forma considerable la capacidad de convocatoria por parte de asesores y defensores.

Cambios que afectan

Con base en el objeto de intervención del programa regionalizado, así como la promoción, prevención, protección y restitución de derechos humanos de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, cualquier cambio en la orientación de política y en las rutas de atención o acceso a estos derechos por parte de la administración pública en estas organizaciones o estructuras que lideran y operan la política social, vía cambios normativos de naturaleza socio técnica, afecta las acciones del programa regionalizado.

Esto ocurre en la medida que estos cambios implican el abordaje de nuevos marcos jurídicos por parte de los operadores del programa regionalizado los que llevan tiempos de estudio, tiempo y lógicas de producción de normas en la administración pública colombiana, además de procesos de adecuación institucional.

Un cambio en la estructura y funciones del Ministerio de Salud por ejemplo, implica nuevos tiempos de planeación y aprobación en los proyectos y recursos, presupuesto y procedimientos administrativos. Otro punto es la capacidad de las administraciones municipales de adecuarse a estos cambios y las novedades que se den en la ruta de atención para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, lo que implica un estancamiento temporal de las acciones del programa, escenarios de incertidumbre, y por supuesto un mayor aumento de la demanda de éstas.

La organización del Estado por sectores administrativos impide el goce efectivo de derechos en la medida que este tipo de organización no reconoce la impermeabilidad entre éstos, ya que los sujetos son indivisibles por sectores, además casi siempre los diseños de política y las rutas de acceso y atención son contradictorios. .

3.14 Impacto directo e indirecto de la acción defensorial en las organizaciones sociales comunitarias

En este tipo de organizaciones las acciones del programa regionalizado les ayudan a fortalecerse y a empoderarse, además de proveerles de elementos y mecanismos para la resolución de sus propios conflictos. Asimismo, desarrollan dinámicas y escenarios de planeación concertados y frecuentes, prácticas de seguimiento y control sobre sus mismos procesos y se convierten en agentes de cambio en las comunidades dándose continuidad a estos procesos.

El apoyo a los procesos organizativos en las comunidades, principalmente en el componente de formación, ha logrado su fortalecimiento y permanencia, así como el desarrollo de una mayor cualificación en cuanto ser interlocutores válidos frente a las autoridades e instancias gubernamentales en pro de la exigibilidad de sus derechos.

Fruto de los procesos de formación a líderes y organizaciones sociales a través de modelos pedagógicos con enfoque diferenciado acordes a sus realidades socio culturales, la participación en los escenarios de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, ha cualificado y permitido la apropiación de saberes, habilidades y prácticas jurídico administrativas que se evidencian en el desarrollo de mejores planes de vida, desarrollo local y etnodesarrollo.

En este marco, se presentan cuatro modelos de intervención que integran la gestión defensorial descentralizada que conforman el programa regionalizado.

Capítulo 1. Defensor comunitario. Modelo de gestión para el acompañamiento a comunidades en riesgo

A través del defensor comunitario, la Defensoría del Pueblo está presente en zonas críticas de difícil acceso y baja presencia de la institucionalidad estatal. El propósito fundamental de esta figura es acompañar y orientar a las comunidades en riesgo de desplazamiento, así como dar seguimiento a las dinámicas del conflicto en estas zonas y adelantar la interlocución ante las autoridades responsables de evitar la violación a los derechos humanos, a fin de evitar la vulneración a las comunidades focalizadas.

Cada defensor o defensora comunitaria en zona de riesgo desarrolla:

- Labores de orientación sobre el marco normativo y recursos jurídicos para facilitar el acceso a los programas y proyectos que garantizan sus derechos.
- Recepción y seguimiento a las quejas sobre el actuar de las autoridades estatales.
- Misiones humanitarias de observación para visibilizar la situación de derechos humanos. En caso de confinamiento integran misiones que ayudan y desbloquean a las comunidades.
- Acciones de interlocución con las autoridades para cesar la situación de riesgo o barrera de acceso a la oferta estatal.
- Informes de visibilización de la situación de riesgo y desplazamiento forzado, así como la respuesta estatal definida para abordar estas problemáticas.

- Actividades de formación para el ejercicio del derecho a la participación en las instancias de políticas públicas establecidas por la Constitución de la República de Colombia y la Ley 1448 de Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
- Acompañamiento a procesos de restablecimiento de derechos mediante procesos de retorno o reubicación a comunidades campesinas y grupos étnicos.
- Participación en instancias locales y regionales de políticas públicas para la atención y reparación a las víctimas de la violencia en Colombia, en particular, en aquellas mesas o comisiones relacionadas con las comunidades y grupos étnicos en riesgo o situación de desplazamiento forzado.

El desarrollo de estas labores se realiza en coordinación y orientación operativa con los defensores regionales del pueblo. A nivel conceptual se basa en las orientaciones del equipo de profesionales y asesores adscritos a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, ubicada en la ciudad de Bogotá.

1.1 Historia

• Reseña de la experiencia

La figura de los defensores comunitarios tiene como punto de partida el año 2000, a raíz de los acuerdos entre el Estado colombiano y la comunidad desplazada de Cacarica, Bajo Atrato, representada por la organización Comunidad de Autodeterminación, Vida, Dignidad del Cacarica (CAVIDA), para que ésta retornara a su territorio.

Como parte de la reparación de las comunidades negras del Cacarica, en los acuerdos se estableció la creación de una Casa de Justicia para el territorio. A través de ese compromiso se involucraron instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.⁴

La única institución que cumplió con el compromiso permanente adquirido ante la comunidad de Cacarica fue la Defensoría del Pueblo. Si bien La Casa de Justicia de Cacarica no funcionó, su impacto observable es que tanto la Defensoría del Pueblo y

⁴ Chica Vélez, Sergio. Vargas Murcia, Enver. Arenas Hernández, Sandra. Defensoría del Pueblo. Análisis de impacto en la población beneficiaria del programa acción regionalizada para la protección y restitución de derechos 2009 – 2012. Defensoría del Pueblo. Bogotá. Diciembre de 2012.

las comunidades adyacentes, valoraron la presencia de un representante permanente de la Defensoría del Pueblo en una zona donde persistía la presencia de actores armados ilegales.

El impacto de esta presencia permanente institucional también se evidenció cuando los retornos de otras comunidades fracasaron: *Hubo otros procesos que se gestaron en el Bajo Atrato que se dieron bajo la figura de Comunidades de Paz, que era otro modelo que venía acompañándose, pero la gente tuvo que volverse a desplazar.*

Las comunidades de Cacarica resistieron y esta oposición a los factores generadores del desplazamiento, se consolidó gracias a la presencia permanente de la Defensoría del Pueblo. La relación con el representante de esta institución generó una actuación distinta de la acción de los actores armados ilegales que a su vez se fortaleció con el apoyo y respaldo de las comunidades.

Entre 2001 y 2002 se formuló una propuesta que nombra esta actividad de acompañamiento y protección de las comunidades bajo la figura de Defensor Comunitario, esto a raíz de la experiencia en el Pacífico, en el contexto de los territorios étnicos, con comunidades negras e indígenas. Es así como los defensores comunitarios nacen fuertemente ligados al trabajo con comunidades étnicas desde un enfoque diferenciado.

• Origen

La figura del Defensor Comunitario surgió en territorios con lógicas de agudización del conflicto armado, siendo un factor clave en cuanto a la atención de emergencia, la grave situación de riesgo y posteriores hechos de violaciones a los derechos humanos en las localidades de Bojayá y Vigía del Fuerte.⁵

En este sentido, el Defensor Comunitario es la figura que permite cual a la Defensoría del Pueblo ampliar la oferta de atención a aquellas comunidades en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos y que se encuentran en zonas de difícil acceso con baja o inexistente oferta de bienes y servicios estatales⁶, lo que incrementa su vulnerabilidad e invisibilidad.

⁵ En mayo de 2002, Bojayá, Chocó fue el escenario de una terrible masacre al interior de la iglesia que dejó entre 119 y 741 civiles muertos a causa de la explosión de un cilindro bomba o pipeta lanzada por miembros del bloque 58 del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). El suceso tuvo lugar en el marco de los enfrentamientos armados que en ese mismo pueblo se desarrollaron entre las FARC-EP y los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ambas empeñadas en mantener el control de la zona y el acceso al río Atrato.

⁶ Chica et al. Op cit. P. 20.

En este sentido, tras la experiencia de Bojayá, surgió una experiencia pionera de acompañamiento específico en una zona de alto riesgo y que luego se extendió a un modelo de gestión donde el Defensor Comunitario representa a la Defensoría del Pueblo en el terreno.

De esta manera se genera una oferta de atención expresada en actividades de orientación jurídica, formación en derechos, recolección de quejas e inquietudes de las comunidades e interlocución con las autoridades locales y regionales, para incidir en políticas y medidas que contribuyan a intervenir la situación de riesgo.

• **Justificación**

La figura del Defensor Comunitario plantea un impacto importante en la coyuntura humanitaria dado que en la historia del conflicto armado en Colombia, la respuesta que ha tenido el Estado para acoger y proteger a las comunidades objeto de hostilidades, ha sido el uso de fuerza.

De esta manera, han sido las propias comunidades las que en forma creativa han opuesto resistencia tras formular e implementar estrategias de auto protección no armada. Los defensores comunitarios tienden a fortalecer esta última alternativa, identificándola como un modelo de gestión descentralizado novedoso.⁷

El Defensor Comunitario está estrechamente ligado a la estrategia del Sistema de Alerta Temprana (SAT) que maneja la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Ambos modelos se desarrollan en contextos locales del conflicto armado y procuran emitir información oportuna y articulada, sobre la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Esta figura es apoyada con recursos de cooperación internacional y es entendida como una presencia de la Defensoría del Pueblo en zonas críticas, siendo su misión dar seguimiento a las dinámicas del conflicto y sobre todo revisar su impacto frente a la violación de los derechos humanos de las comunidades.

La dinámica surgió con el objeto de formular acciones de mitigación frente a las violaciones de los derechos humanos de las comunidades, a través de su acompañamiento para orientar y fortalecer el tejido social, los liderazgos locales y consolidar organizaciones sociales defensoras de los derechos humanos.

⁷ Entrevista a funcionario de la Defensoría Delegada para los Derechos de Población Desplazada. Chica et al. Ibíd. P. 21.

• Desarrollo y crecimiento

El acompañamiento del Defensor Comunitario logró un impacto positivo para disuadir y limitar las acciones violentas de los actores armados ilegales y de la acción institucional armada desbordada del marco legal.

En su inicio éste hacía un ejercicio de formación y promoción de los derechos humanos y de atención de quejas en las zonas más afectadas por la violencia armada, las cuales tienden a estar alejadas de las ciudades capitales departamentales.

La figura se consolidó como un puente entre las comunidades y las instancias gubernamentales territoriales y nacionales, tras los informes que brindaban claves para procurar una intervención oportuna en las regiones del país más afectadas por la violencia armada.

Para su selección, sobre todo del equipo inicial, se desarrollaron condiciones particulares con fuerte acompañamiento de un equipo psicológico, dado que en la caracterización de su perfil, el componente del afrontamiento del conflicto es claramente demarcado.

Sobre este proceso la Defensoría Delegada señala: “El grupo de selección era de aproximadamente ocho psicólogas con quienes se realizaban simulacros como decir está acompañando a la comunidad El Palmar por ejemplo, y que llega un grupo armado preguntándole cómo actúa, qué hace, qué debe hacer. De esa forma se miraba cómo reaccionaban los aspirantes, siendo un factor decisivo. Una vez hubo alrededor de 40 candidatos y sólo quedaron menos de diez”.⁸

El proceso de selección fue un factor clave y detallado que comprendió un examen psicológico y una entrevista situacional, con el fin de seleccionar a personas que soportaran vivir en una zona aislada, fuera de su núcleo familiar y dispuesto a transformar su estilo de vida. “Se determinó por ejemplo que no era conveniente que los aspirantes a defensores comunitarios tuvieran hijos”.⁹

⁸ Entrevista a funcionario de la Defensoría Delegada para los Derechos de Población Desplazada. Chica et al. *Ibíd.* Página 22.

⁹ Entrevista a funcionario de la Defensoría Delegada para los Derechos de Población Desplazada. Chica et al. *Ibíd.* Página 22.

En la actualidad, el equipo de defensores comunitarios son en su mayoría conformados por profesionales de las ciencias humanas y sociales como sociólogos, seguidos por trabajadores sociales, politólogos (profesionales en ciencia política, abogados, administradores públicos, y en general se da cabida a todas las profesiones del área social.¹⁰

En la primera década del siglo XXI en Colombia, las problemáticas socialmente relevantes de carácter creciente son diversas como los despojos, usurpaciones y ventas masivas de tierra, pugnas por el control territorial por parte de los grupos armados ilegales, el reclutamiento forzado, las amenazas a líderes comunitarios y funcionarios públicos y las masacres.

Posterior a los procesos de desmovilización, surgió la atomización de las estructuras de las antiguas autodefensas ilegales, la consolidación de grupos post desmovilización (bandas emergentes o criminales, BACRIN) y las estrategias de consolidación militar en zonas de conflicto (Defensoría del Pueblo, 2010), así como la problemática de la vulneración reiterada de los derechos de la población en condición de desplazamiento forzado a causa de la violencia que experimenta una caída sustancial en su bienestar socio económico y dificultad para generar ingresos en ciudades y municipios receptores.

Es en este contexto situacional, la Corte Constitucional emite la Sentencia T-025 de 2004 que declaró que en materia de desplazamiento existe un Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI). Esto significa que en Colombia existe una notoria población donde la garantía de sus derechos constitucionales no es una realidad, o en palabras de la Corte, no hace goce efectivo de sus derechos.

En la búsqueda de la superación del ECI y en pro de garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas del desplazamiento, la Defensoría del Pueblo como integrante del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD -, solicitó a la Defensoría del Pueblo cumplir con el rol de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, lo que se compagina con sus funciones constitucionales y legales de promoción y defensa de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento o de las poblaciones en riesgo de serlo.

¹⁰ Entrevista semiestructurada a funcionaria de la Defensoría regional de Cundinamarca. Chica et al. *Ibíd.* P. 23.

Estas funciones se complementan y reiteran en las sentencias de la Corte Constitucional anteriores a la T-025 de 2004, como son la T-227 de 1998¹¹, la T-1635 de 2000¹² y la T-721 de 2003¹³, además de los autos de la corte constitucional (Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004), como son los autos 314 de 2009¹⁴ y el 383 de 2010¹⁵, entre otras figuras legales.

En este contexto, el modelo del Defensor Comunitario se afianzó como una herramienta que contribuye a la superación del ECI desde la Defensoría del Pueblo y mediante la labor de acompañamiento a las comunidades en riesgo y el seguimiento e incidencia en las políticas locales y regionales dispuestas para las poblaciones en situación de desplazamiento.

En 2011, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y su decreto 4800, este modelo se termina de consolidar al asignarle específicamente funciones como mecanismos de prevención de la vulneración de derechos.¹⁶

¹¹ Sentencia T-227 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero. “A la Defensoría del Pueblo le corresponde diseñar y dictar cursos de promoción de derechos humanos y de respeto de los derechos de la población desplazada a las distintas autoridades, con el fin de sensibilizarlas frente a esta problemática”.

¹² Sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo. “A la Defensoría del Pueblo, velar por la divulgación y promoción de los derechos de la población desplazada”.

¹³ Sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis. “A la Defensoría del Pueblo le corresponde instruir a la población desplazada sobre sus derechos y deberes constitucionales” “velar por la divulgación y promoción de los derechos de la población desplazada”.

¹⁴ Solicita a la Defensoría del Pueblo..., “que dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, realicen una labor de seguimiento y verificación de los avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población, y que informen a la Corte (Constitucional) sobre los resultados de esta labor, en cada Sesión Técnica Regional convocada mediante la presente providencia, y entreguen a la Corte un informe final consolidado sobre la materia”.

¹⁵ El auto solicita a la Defensoría del Pueblo que continúe el seguimiento a las acciones adelantadas para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

¹⁶ Ministerio del interior. Decreto 4800 de 2012. Artículo 201, de los defensores comunitarios. “El Programa de defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo se fortalecerá como estrategia de prevención y protección a las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, con el objetivo de desarrollar acciones descentralizadas de promoción, divulgación y protección de los derechos humanos e infracciones al DHI en comunidades altamente vulneradas o vulnerables por el conflicto armado interno.

“El Programa de Defensores Comunitarios implementará estrategias de acompañamiento permanente a comunidades víctimas o en riesgo, en zonas afectadas por el conflicto armado a través del ejercicio y promoción de la acción estatal que permita la prevención y la protección de la población civil, en particular el seguimiento y puesta en marcha de las medidas de protección dirigidas a víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”.

• Implementación del modelo

El Defensor Comunitario está a cargo de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, oficina del nivel central que depende directamente del despacho del Señor Defensor del Pueblo.

Esta oficina tiene como misión garantizar la guarda y promoción de los derechos humanos de la población víctima del desplazamiento forzado, además de dar seguimiento al cumplimiento de las entidades del Estado en cuanto a sus obligaciones constitucionales, legales, jurisprudenciales y reglamentarias de atención integral al desplazamiento forzado.

La oficina delegada dispone de un equipo de profesionales a cargo de las labores de apoyo metodológico y temático frente a los campos de políticas públicas (vivienda, generación de ingresos, prevención-protección y protección, etnias, género, relaciones intergubernamentales, retornos y reubicaciones) en donde los defensores comunitarios deben dar acompañamiento, seguimiento e incidencia en las zonas en que hacen presencia.

A esto se suman las labores de soporte administrativo que tramitan y desembolsan todas las solicitudes de recursos para la movilidad y acciones en las comunidades como misiones de acompañamiento humanitario, observación, talleres de formación en derechos humanos y políticas públicas, jornadas de atención y recepción de quejas, apoyo a la toma de declaración de desplazamiento, así como aspectos de vinculación contractual y pago de salarios, entre otras acciones).

Debe hacerse la salvedad de que hasta 2011, los defensores comunitarios estaban adscritos a la denominada Coordinación Nacional de Desplazamiento, grupo de trabajo que durante ocho años estuvo adscrito a la Secretaría General de la Defensoría, pero en el marco del proceso de fortalecimiento institucional activado por la Ley 1448, se transformó en la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

Esta figura le confirió una mayor autonomía a la oficina para el manejo del Modelo de Defensores Comunitarios y estabilidad en su equipo de profesionales, dado que una parte significativa pasó a ser financiada directamente con recursos de la entidad y cada vez menos con las fluctuantes fuentes de cooperación internacional.

1.2 Descripción de escenarios

• Escenario interno

Los defensores comunitarios son un mecanismo de transmisión de peticiones, quejas y situaciones que ponen en riesgo a las comunidades. La mayor parte del tiempo éste se encuentra fuera de la Defensoría Regional del Pueblo, ubicándose principalmente en la zona rural, veredas y localidades donde se asientan las comunidades focalizadas.

Las situaciones que afectan a las comunidades son recabadas y dirigidas a las instancias internas de la Defensoría Regional del Pueblo según su competencia y a la que se encuentra adscrito el defensor o defensora comunitaria. El Defensor Regional es comunicado de los equipos de la Dupla del Centro de Orientación Socio-Jurídica a Víctimas del Conflicto y el analista regional de riesgos del Sistema de Alerta Temprana.

Si el caso lo amerita la información se remite a las dependencias centrales de la Defensoría del Pueblo en Bogotá, siendo las principales: la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada para comunidades y personas en riesgo y situación de desplazamiento.

Otra institución es la Defensoría Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno, para el tema de trámites y políticas de atención y reparación a las víctimas que regula la Ley 1448, como los casos de inclusión o no en el Registro Único de Víctimas) y la Defensoría Delegada para los indígenas y las minorías étnicas para casos que involucra a grupos étnicos.

• **Escenario político**

El defensor comunitario actúa sobre las administraciones públicas locales como las alcaldías municipales y las regionales como las secretarías y entidades autónomas departamentales, así como las nacionales que operan en las zonas de actuación focalizada.

También realiza labores de interlocución con estas instancias para visibilizar las situaciones de riesgo y las barreras de acceso en la oferta estatal y activar las rutas de atención de manera que se evite o reduzca la probabilidad de riesgo de violación a los derechos y que las comunidades accedan a la oferta oficial.

En este sentido, los defensores comunitarios son un mecanismo valioso para dar seguimiento e incidencia a las políticas públicas de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado. Éstas han jugado un papel importante en la sensibilización de las autoridades locales y regionales frente a las obligaciones estatales de prevención, protección y garantía de derechos.

• **Escenario social**

Las principales vulneraciones de derechos que se advierten durante la gestión bajo el defensor comunitario son:

- Reclutamiento forzado (afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes).
- Persecución, coerción y múltiples asesinatos de líderes sociales, comunitarios y de pueblos étnicos.

- Coerción y presiones a la población civil en épocas de elecciones parlamentarias y presidenciales.
- Despojo, usurpaciones y presión para lograr la venta masiva de tierra.
- Consolidación de órdenes sociales y políticas paralelas al marco institucional bajo la protección de grupos posdesmovilización como las bandas emergentes o criminales.
- Desplazamiento forzado, confinamientos y asesinatos masivos como masacres y selectivos, así como afectaciones por minas antipersonales y municiones sin explotar.

Estos hechos llevan a la vulneración o necesidad de protección de los derechos a la:

- Vida
- Integridad física
- Salud
- Alimentación
- Trabajo
- Salubridad pública
- Seguridad social
- Igualdad
- Participación
- Mínimo vital
- Educación
- Vivienda digna
- Acceso a la justicia

1.3 Diseño e implementación de la estrategia

• Actores externos

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) apoyaron el fortalecimiento de la coordinación nacional para la población desplazada a fin de articular un equipo de defensores comunitarios con énfasis en fronteras, dada la exitosa evaluación de la experiencia en su primera fase y debido a que estas zonas también estaban siendo muy afectadas por el conflicto armado.

Para 2005 se contaba con seis defensores comunitarios y cuatro personas a nivel nacional de la coordinación para la población desplazada. A manera institucional a esta fecha se estima articular estos esfuerzos y recursos dispersos en un programa para consolidar y generar un mayor impacto positivo y mejor empleo de los recursos en el seguimiento a la situación del conflicto armado y de atención a las comunidades.

Administrativamente esto se expresa también en actividades de monitoreo, prevención y disuasión con la presencia de defensores comunitarios y advertir de posibles situaciones de desplazamiento (Sistema de Alerta Temprana) para desarrollar una respuesta oportuna por parte del Estado en todos sus niveles, así como la articulación de procesos de formación en derechos humanos para la participación, incidencia y seguimiento en las políticas públicas.

1.4 Desarrollo de la experiencia

A partir de 2006 se incrementó el número de defensores comunitarios bajo el programa regionalizado. Para 2012 se contabilizaban 30 defensores comunitarios. La estrategia ha contado con un alto reconocimiento por parte de las comunidades, entes gubernamentales, autoridades judiciales y sobre todo la Corte Constitucional y las instancias internacionales de promoción y protección de derechos humanos como es el caso de los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

• Mecanismo de coordinación

En 2009 se produce una reforma en el esquema de operación pasándose de un modelo de gestión centralizado a una lógica de intervención desconcentrada. En el primer caso la antigua Coordinación Nacional de Desplazamiento (oficina adscrita a la Secretaría General) manejaba a los defensores comunitarios de forma directa mediante asesores nacionales coordinados según una regionalización del país (Región Andes, Pacífico, Caribe y Frontera).

Con la intervención desconcentrada la Defensoría Regional del Pueblo asume la función operativa y en el equipo de asesores de la Coordinación Nacional de Desplazamiento, se encarga de generar lineamientos generales del programa y orientaciones por campos especializados de políticas públicas para la población desplazada.

Este cambio en el modelo de gestión de las acciones de los defensores comunitarios se produce porque existía una tendencia a que la planeación y ejecución operativa, se hiciera desde el nivel nacional, lo que había generado una relación distante entre las oficinas de las defensorías regionales y el trabajo de los defensores comunitarios y los asesores de formación para la participación.

A partir de 2009, los defensores comunitarios se articulan junto con los asesores de desplazamiento y asesores de promoción y divulgación de derechos en la estrategia denominada Programa de Acción Regionalizada. Con el fin de determinar los niveles de acompañamiento, ésta desarrolla criterios de intervención y focalización desde el estudio de las poblaciones desplazadas y receptoras, así como de las capacidades institucionales de los municipios donde llegan las poblaciones víctimas del desplazamiento.

En 2011 la oficina de coordinación nacional para la población desplazada, anteriormente adscrita a la Secretaría General de la Defensoría del Pueblo, pasa a ser una Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada que estructuralmente funcionaría con recursos de presupuesto de funcionamiento y estaría dentro de la estrategia misional de la institución, pero con la salvedad que la mayoría de sus equipos humanos funcionen con recursos de cooperación internacional.

• Soportes metodológicos incorporados

La población a intervenir se focaliza a partir de las perspectivas de trabajo internas de la Defensoría del Pueblo que llevan a definir una doble población objeto de intervención, siendo éstas:

- **Grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural.**¹⁷

Las condiciones de vulnerabilidad estructural se refieren a aquellos factores de vulnerabilidad de derechos con carácter de permanencia o “cambio lento” a partir de dinámicas e instituciones socioeconómicas históricas. *Los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural se caracterizan por un bajo nivel de realización de derechos, una débil política pública para la realización y protección de los derechos y una limitada presencia del Estado para la realización de los derechos.*

- **Los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad situacional.**¹⁸

Desde la lógica documental, las condiciones de vulnerabilidad situacional señalan aquellos factores de vulnerabilidad de derechos “... asociados al género, etnia o edad (que) aumentan los niveles de exposición de mujeres, hombres, indígenas, afrodescendientes o niños

¹⁷ Defensoría del Pueblo. “Informe mayo 2009 - diciembre 2012. Proyecto: Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. Despacho del Defensor del Pueblo”. Bogotá. Marzo de 2009.

¹⁸ Defensoría del Pueblo. “Informe del período mayo 2009 - diciembre 2012”. Op cit. Páginas 18 -19.

a sufrir los efectos del conflicto armado. Son víctimas, en la medida que son grupos poblacionales afectados por la vulneración masiva de derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por la insuficiencia y deficiencias de las políticas de prevención y protección frente al delito del desplazamiento forzado, el reclutamiento forzado, violencia sexual, control o expropiación violenta de las tierras, en el marco del conflicto armado”.

1.5 Evaluación de la experiencia

La figura del Defensor Comunitario plantea un impacto importante frente a las comunidades, dado que en la historia del conflicto armado en Colombia, la respuesta que ha tenido el Estado para acoger y proteger a las comunidades objeto de hostilidades, ha sido el uso de la fuerza y el despliegue armado.

Desde el accionar de la Defensoría del Pueblo, por medio de los Defensores Comunitarios, en mayor o menor medida se ha logrado que sean las propias comunidades las que en forma creativa resistan al conflicto y formulen e implementen estrategias para auto protección por la vía no armada y por medio de la acción defensorial se logre una mayor presencia del Estado frente a estas situaciones humanitarias.

• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones

A través de los defensores comunitarios, se acompaña a las organizaciones sociales y comunitarias en los procesos de participación para la toma de decisiones públicas. Estas acciones se traducen en una mayor apropiación de los territorios por parte de las comunidades, cambios en las prácticas y uso del lenguaje, en el reconocimiento de las comunidades como sujetos colectivos y sujetos de derecho, además de crear tejido social.

Otro de los alcances de las intervenciones en el terreno es que acercan la estructura estatal a las comunidades, además de hacerlas capaces y de fácil comprensión para amplias poblaciones que aprenden a diferenciar entre Estado y Gobierno, a conocer las estructuras de servicios estatales, y a saber que son parte del sistema político y que existen mecanismos mediante los que pueden incidir en las decisiones públicas y exigir sus derechos.

Asimismo, generan confianza sobre las instituciones públicas, ya que las poblaciones captan que existen medios para mejorar sus condiciones de vida y que la comunidad cuenta con diferentes instituciones exclusivas para ellos. También logran describir cómo se despliega el accionar del Estado en su territorio. Hoy las comunidades que han entrado en estrecha relación con el programa regionalizado, saben que la razón de Estado son ellos mismos.

Como órgano de control y vigilancia, la Defensoría brinda seguimiento y puede incidir en las decisiones públicas aun cuando no tenga la potestad disciplinaria. Para algunos, especialmente para las comunidades, esta situación es una limitante, sin embargo para el personal en el terreno y en especial para el equipo nacional, es una expresión de la función de magistratura moral de la Defensoría del Pueblo, ya que a través de sus acciones aportan de manera fundamental al cumplimiento misional no sólo de la Defensoría del Pueblo, sino también de otras instituciones.

Uno más de la comunidad y de la familia

Familiaridad, cordialidad, confianza, fraternidad son calificativos que definen el tipo de relación entre la Defensoría y los defensores comunitarios con las comunidades en los territorios focalizados para la acción defensorial.

Involucramiento íntimo es otro término que describe esta relación. Aquí, se abren las puertas al personal de la Defensoría del Pueblo, lo que significa un reposicionamiento de lo Estatal y, en particular, de la Defensoría del Pueblo la que adquiere un protagonismo inusitado, más aún si se tiene en cuenta que la acción defensorial ocurre en territorios donde la presencia estatal es casi nula.

De esta manera, la acción defensorial constituye una garantía para la protección, promoción de los derechos humanos y la democracia, casi única desde el accionar del Estado colombiano en los territorios y ante las poblaciones donde se tiene presencia.

Otro elemento necesario de abordar en la construcción de la metáfora “familiaridad”, es la personalización. A pesar de ser una imagen institucional con una legitimidad superior a la de cualquier órgano del Estado, la imagen de la Defensoría del Pueblo, depende en gran medida de las personas que intervienen directamente en el terreno.

A diferencia de muchos procesos administrativos promedios de las organizaciones estatales donde la personalización puede ser vista como una grave dificultad o defecto, la acción defensorial ha tenido como principal baluarte y factor de éxito la “familiaridad” ganada con las personas que se atienden, lo que ha abierto camino como servidores de la Defensoría. Dicha personalización lejos de ser una problemática es una garantía de continuidad del programa.

1.6 Recomendaciones

1. Los problemas que enfrenta el personal en el terreno, son tan delicados y variados que su permanencia es imprescindible para la continuidad de la gestión defensorial. Ante esto, un cambio de personal afectaría sensiblemente las relaciones fortalecidas con esfuerzo durante años.

De esta manera, una orientación personal desenfocada, distante a las comunidades o que transmita desconfianza sobre su competencia y/o neutralidad activa respecto a los actores armados o institucionales, puede resultar problemática para el modelo de intervención ejecutado a través de los defensores comunitarios en el terreno.

En este contexto, resulta clave advertir sobre la importancia de mantener esta relación ya que tratar de recuperar el terreno ganado con las comunidades, su confianza y apertura para el flujo de información, es un proceso lento. También se deben establecer reglas claras de vinculación y mantener al personal ya que una alta rotación de éste y el obviar los estrictos criterios de selección podría afectar los objetivos de esta figura.

2. Los defensores comunitarios gozan de confianza en las comunidades, siendo clave para su mantenimiento el apoyo de la cooperación internacional, sobre todo en las primeras fases de configuración e implementación del modelo, al permitir ciertas flexibilidades que los recursos propios no ofrecen, los que dependen al estatuto nacional de contratación (Ley 80 de 1993).

Este apoyo responde a recursos fluctuantes en relación a la agenda del financiador, situación que propiciaba expectativas ante los cambios de prioridades. Esta relación incide en la iniciativa, además que en ciertos períodos del año no era posible su presencia en el terreno lo que ocasionaba la suspensión de ciertas actividades con las comunidades.

En resumen una forma en que la Defensoría ha protegido la iniciativa de forma progresiva antes estas limitaciones, ha sido la creciente “nacionalización” de la contratación de estos profesionales. Desde 2011 cada vez más los defensores comunitarios se financian con recursos de inversión provenientes del Presupuesto General de la Nación y no con la ayuda de la cooperación internacional y cada vez más ésta financia las actividades en el terreno.

Una recomendación a tener en cuenta es establecer un programa de financiamiento a mediano plazo que brinde estabilidad a la iniciativa en la medida en que se produce la inserción y construcción de la confianza en las comunidades focalizadas y su extensión a otras zonas.

3. Los defensores comunitarios funcionan bajo un enfoque de procesos, pero orgánicamente están insertos en las defensorías regionales que son una unidad que opera bajo una lógica de funciones. Esta relación genera tensión entre ambas formas administrativas de operación, siendo necesario generar mecanismos de compatibilidad.

Un enfoque por procesos debe hacer énfasis en la medición a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados orientados desde fines

organizacionales basados en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impacto sobre poblaciones estructuradas, como es el caso de la población beneficiaria directa e indirecta de los defensores comunitarios en términos de satisfacción ciudadana.

En este orden, una manera de mejorar los niveles de implementación de este modelo es mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) para agilizar y permitir la realización descentralizada e incluso deslocalizada de las actividades en el marco de procesos estandarizados.

Esto aplica a la organización de equipos multi funcionales dado que su uso se atribuye como garante de la disminución de tiempos y recorte de distancias en la prestación oportuna de servicios, sobrellevándose de mejor manera los problemas de comunicación que surjan entre las oficinas centrales y las regionales y de éstas con cada defensor comunitario. La estrategia implica administradores y responsables especializados en el manejo de tales sistemas.

Capítulo 2. Asesor de promoción y divulgación de derechos. Modelo de gestión para el fortalecimiento de la democracia participativa y la consolidación de los sujetos de derechos

A través del asesor de promoción y divulgación, la Defensoría del Pueblo busca fortalecer el tejido social popular, orientado desde la tesis del profesor Orlando Fals Borda de que “el derecho a la participación no tiene posibilidad de realizarse sino desde la esencia de lo colectivo organizado socialmente”.

Esta visión busca mejorar la calidad ciudadana en pro del desarrollo de acciones políticas inteligentes en regiones que viven en medio de la violencia armada, y que están orientadas a contrarrestar el discurso de los grupos de combatientes quienes limitan, impiden o manipulan el ejercicio político de la ciudadanía.

2.1 Historia

• Reseña de la experiencia

El modelo de actuación nace en el año 2002, en el marco del proyecto de cooperación internacional ¹⁹ Colombia Terra Incógnita, auspiciado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) orientado al impulso de la participación ciudadana en la construcción de presupuestos municipales. ²⁰

¹⁹ Chica Vélez et al. Entrevista a Coordinador de estrategia de formación para la participación, adscrito a la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo.

Inicialmente Colombia Terra Incógnita se desarrolló en los municipios del departamento de Nariño: Cumbal, Mallama, Ricaurte, Samaniego y la provincia de Pasto; los municipios del departamento del Cauca: Sucre, Caldonó, Inzá, Santander de Quilichao y Popayán; los municipios de departamento de Boyacá: Chiquinquirá, Duitama y Nobsa, así como los municipios del departamento de Cundinamarca: Fusagasugá, El Colegio, Chía, y Tocancipá. El proyecto se basó en la siguiente estructura:

Cuadro No.2: Metas y población objetivo

Meta	Actividad	Para
Seguimiento a los planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones.	Talleres de cartografía social y de introducción a los Sistemas de Información Geográfica (SIG).	Funcionarios y comunidades.
Fortalecimiento de los Consejos Territoriales Planeación (CTP).	Talleres de capacitación y de preparación para la comprensión de los planes de desarrollo municipal y elaboración de los conceptos de los CTP, así como la capacitación para el seguimiento de estos planes en los presupuestos anuales.	Funcionarios y comunidades.
Orientación para adelantar procesos de presupuestos participativos en cada de municipio seleccionado.	Se diseñó una metodología flexible con diversas entradas a los procesos concretos y adaptados a la realidad y experiencia de cada región y municipio. Para avanzar en ésta se crearon escuelas en cada municipio para la participación en las decisiones de ordenamiento, planeación y presupuesto.	CTP de planeación, funcionarios y comunidades.
Promover el ejercicio del derecho al territorio, fuente de vida y recursos naturales que se encuentra en muchas de las razones ocultas del desplazamiento forzado y el empobrecimiento de las comunidades y sus municipios.	Talleres de capacitación y de preparación.	CTP, funcionarios y comunidades.
Impulsar la construcción y reconstrucción del tejido social y su formación para la participación directa en las decisiones de las políticas públicas, bajo la perspectiva de vigorizar la acción de los ciudadanos y especialmente de las minorías y sectores discriminados.	Talleres de capacitación y de preparación.	CTP, funcionarios y comunidades.

Meta	Actividad	Para
Considerar la participación como una vía de resolución y esclarecimiento de conflictos sociales y armados como factor social para poder incidir en futuros enfrentamientos.	Talleres de capacitación y de preparación.	CTP, funcionarios y comunidades.
Promover el derecho a la libertad de opinión y de expresión.	Talleres de capacitación y de preparación. Hacerlo en asambleas comunitarias que debaten los derechos económicos, sociales y culturales, es una de las formas más democráticas de realizar tal derecho y de propiciar soluciones pacíficas y democráticas a los conflictos.	CTP, funcionarios y comunidades.

Fuente: Chica et al. Páginas 23-24.

El proyecto Colombia Terra Incógnita contenía una propuesta defensorial de participación desde la apuesta de la escuela de Porto Alegre y las múltiples experiencias desarrolladas en Brasil y América Latina, cuyo fundamento es el concepto de participación ciudadana universal que subyace en su naturaleza histórica de proyecto democrático transformador.

• Origen

Frente a la realidad colombiana se expone como objetivo fundamental fortalecer el tejido social popular, orientado desde la tesis del profesor Orlando Fals Borda, “el derecho a la participación no tiene posibilidad de realizarse sino desde la esencia de lo colectivo organizado socialmente”.

Esta visión busca mejorar la calidad ciudadana en pro del desarrollo de acciones políticas inteligentes en regiones que viven en medio de la violencia armada, y orientadas a contrarrestar el discurso de los combatientes quienes a su vez limitan, impiden o manipulan el ejercicio político de la ciudadanía.

En este sentido por medio de la participación directa se buscaba además recuperar la gobernabilidad y relegitimar la función de las autoridades locales como alcaldes, secretarios de gabinete y concejos municipales.²⁰

• **Justificación**

La justificación de la figura del asesor de formación tiene la misma validez del trabajo que realizaba Colombia Terra Incógnita de manera desarticulada y que desarrollaban un trabajo de formación acompañando comunidades y administraciones municipales y territoriales de manera aislada al resto de la institución como Defensoría del Pueblo por lo que se menciona que era un trabajo desarticulado de las regionales.²¹

• **Desarrollo y crecimiento**

Como proyecto pionero donde surge el modelo de asesor de promoción y divulgación en 2002) Colombia Terra Incógnita se diseñó para resolver problemas de coordinación de acciones entre las defensorías regionales del pueblo y las oficinas centrales en Bogotá.

Si bien el proyecto desaparece, a partir de 2009 la figura en las regiones y el equipo de asesores en Bogotá, se integran a la estrategia de coordinación nación/territorio denominada Programa Regionalizado para la Protección y Restitución de Derechos.

El vínculo con el programa buscaba integrar esfuerzos en aras de hacer una intervención en el terreno bajo la tutoría y en medio de relaciones de coordinación que se fueron concretándose en trabajos más integrados con las defensorías regionales.

Hoy, las labores de los asesores de formación mantienen un perfil definido desde el proyecto Colombia Terra Incógnita, así como los cambios en cuanto a la articulación con las otras estructuras y dependencias de la Defensoría del Pueblo.

En la actualidad la relación orgánica se da ante la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos en el marco del cumplimiento de funciones propias. Esto ha permitido una mayor institucionalización de la figura y en particular, mejorar los niveles de articulación entre las labores de este equipo en el terreno y los mandatos misionales de la Defensoría.

Esto se da ya que inicialmente la gestión estaba anclada a las reglas del modelo de cooperación que soportaba las labores, lo que en la actualidad se expresa por ejemplo en que los asesores no sólo responden a los criterios de formación sino que apoyan a de forma activa el cumplimiento del mandato otorgado a la Defensoría del Pueblo

²⁰ Chica et al. Op cit. Página 25.

²¹ Entrevista semi estructurada con asesora de formación. Chica et al. Página 25.

frente a la organización de las mesas departamentales de participación de víctimas con ocasión de la Ley 1448 de 2011.

• Implementación del modelo

El asesor de promoción está a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos, oficina del nivel central que depende directamente del despacho del Señor Defensor del Pueblo.

Esta oficina tiene como misión el promover y divulgar los derechos humanos y orientar a todas las personas en su ejercicio. Sus funciones son:²²

- *Elaborar y poner en práctica programas académicos para la enseñanza de los derechos humanos y de los principios de participación democrática, en coordinación y bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.*
- *Impulsar campañas para el respeto de los derechos humanos.*
- *Promover los programas necesarios de enseñanza de los derechos humanos en entidades estatales.*
- *Coordinar con los directores de las escuelas de formación de los miembros de la fuerza pública la enseñanza de los fundamentos de la democracia y los derechos humanos.*
- *Organizar y mantener el Centro de Documentación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo.*
- *Realizar y promover estudios e investigaciones sobre derechos humanos.*
- *Coordinar a todas las dependencias de la Defensoría para la elaboración de los informes y propuestas legislativas a presentadas por el señor Defensor del Pueblo.*
- *Todas aquellas que le asigne el Defensor del Pueblo en los asuntos acordes a su cargo”.*

²² Defensoría del Pueblo. “Ley 24 de 1992. Artículo 30. Funciones de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos”. Disponible en http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040203&_secc=04&ts=1

Al interior de la Dirección se ha dispuesto de un equipo de asesores a cargo de las labores de apoyo metodológico y temático en materia de:

1. Formación para la participación comunitaria e institucional (esta última en desarrollo del mandato asignado a la Defensoría del Pueblo por la Ley 1448 de 2011).
2. Fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunitarias y de víctimas.
3. Formación para la participación e incidencia en las políticas públicas de atención y reparación a las víctimas (en desarrollo de las leyes 387 de 1997, 1190 de 2008 y 1448 de 2011) y las políticas públicas de desarrollo territorial.

Para las labores de soporte administrativo en el terreno de los asesores de promoción, éstas se apoyan en el equipo administrativo del programa regionalizado que se encarga de tramitar aspectos de vinculación contractual y pago de salarios, desembolsos de solicitudes de recursos para la movilidad y acciones en las comunidades como talleres de formación, acompañamiento a comunidades en ejercicios de control social a las políticas públicas, fomento a la organización a las mesas departamentales de participación a las víctimas, entre otras actividades.

2.2 Descripción de escenarios

• Escenario interno

El asesor de formación es el titular de una función especializada, de manera que es la puerta de entrada a la Defensoría del Pueblo para las demandas de formación en los marcos de derechos y de capacidad para la participación e incidencia en políticas públicas que esgrimen las organizaciones sociales, y en particular las que agrupan a las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, las labores del asesor impactan de forma inicial a la Defensoría Regional del Pueblo donde se ubica e el Defensor Regional. En la medida en que las demandas son de mayor profundidad, pasa al equipo de asesores nacionales de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación responsable de apoyar esta figura y en la medida en que las demandas en formación impliquen otros campos de políticas, éstas se amplían.

En primer lugar esto se amplía a las dependencias que integran el programa regionalizado, en especial al equipo de profesionales temáticos de la Defensoría

Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y según el requerimiento en formación, a otras dependencias, como: la Defensoría Delegada de Asesoría y Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, la Defensoría Delegada para la Infancia, Juventud y Adulto Mayor, la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente y la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.

- **Escenario político**

El asesor de promoción actúa sobre las administraciones públicas locales (alcaldías municipales), regionales (secretarías y entidades autónomas departamentales) y nacionales que operan en las zonas de actuación focalizada.

Éste es un agente activo que en sus zonas de actuación focalizada logra la configuración de redes con entidades estatales como la Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, (UARIV), secretarías de Gobierno y áreas responsables a nivel municipal y departamental del fomento a la democracia participativa; organizaciones no estatales como organismos no gubernamentales de derechos humanos y agencias de cooperación internacional, universidades, entre otros, con miras al desarrollo de procesos de formación y control social.

- **Escenario social**

El asesor de formación busca mitigar o eliminar la visión predominante y sesgada de que el ejercicio de ciudadanía se reduce sólo al momento electoral y acceso a los servicios sociales del Estado, permeado por enfoques de clientelización partidista.

También plantea la formación contra la cultura del asistencialismo y contribuye a garantizar la superación de la asistencia como un elemento que se restringe a mediano y largo plazo y que no permite generar una ciudadanía activa.²³

2.3. Diseño e implementación de la estrategia

- **Actores externos**

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) ha sido un actor fundamental para el desarrollo de esta figura, a partir de su apoyo al proyecto Colombia Terra incógnita en 2002 y que estaba orientado al impulso de la participación ciudadana en la construcción de presupuestos participativos municipales.

²³ Chica et al. Entrevista a asesor de la Dirección de promoción y Divulgación. Op cit. Páginas 28-30

A partir de 2009 el financiamiento a este modelo se asocia al apoyo de ASDI al programa regionalizado y en consecuencia a la valoración de esta figura en el contexto macro de esta estrategia.

2.4 Desarrollo de la experiencia

En 2012, se cuenta aproximadamente con seis asesores de promoción, pero a partir de 2013 en el marco de las funciones de promoción de la participación y en particular del rol asignado por la secretaría técnica de las mesas departamentales y nacionales sobre la participación a las víctimas, por la Ley 1448 de 2011, la Defensoría del Pueblo, puede iniciar un proceso de “nacionalización” creciente de la financiación de los profesionales responsables de ejecutar esta figura en las regiones, lo que 2013 permite financiar acerca de 12 profesionales.

• Mecanismo de coordinación

Al igual que el modelo de los defensores comunitarios, en 2009 los asesores de desplazamiento activan un cambio en el esquema de operación pasándose de un modelo de gestión centralizado donde el equipo en Bogotá del programa regionalizado maneja directamente el contenido como los administrativo a una lógica de intervención desconcentrada donde la Defensoría Regional del Pueblo asume la función operativa.

En este contexto, el equipo de asesores nacionales adscritos a la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación se encarga de generar lineamientos generales y orientaciones por campos de políticas públicas para la población desplazada, así como labores de apoyo mediante salidas de terreno a las zonas de los asesores.

Finalmente en el seno del programa regionalizado se desarrollan criterios de intervención y focalización desde el estudio de las poblaciones desplazadas y receptoras, así como de las capacidades institucionales de los municipios donde llegan las poblaciones víctimas del desplazamiento, con el fin de determinar los niveles de acompañamiento.

• Soportes metodológicos incorporados

Dentro del marco de la participación para la incidencia en políticas públicas para víctimas sin excluir sectores vulnerables, la tarea central de los asesores de formación ha sido dotar de elementos conceptuales y pedagógicos para abordar temas que se realizan en el programa regionalizado.

A partir de la experiencia de Colombia Terra incógnita se ha trabajado más a fondo en la capacitar a formadores, es decir en potenciar a los asesores de formación mediante el proceso Formación de formadores y que consiste en reuniones periódicas donde se convoca no sólo además a los defensores comunitarios y asesores de desplazamiento.

A esta actividad también se ha vinculado a las defensorías delegadas y a las defensorías regionales, propiciándose “puntos de encuentro desde la territorialización debido al cruce e incidencia en materia de desplazamiento que les convoca a estas dependencias, a partir de su especialidad, con el plus esencial de: “ampliar esa mirada tanto pedagógicamente como conceptualmente”.²⁴

En consecuencia, hoy se realizan espacios de formación a partir de currículos participativos, marco en que se ha desempeñado la formación para la participación e incidencia hacia las víctimas con ocasión de la Ley 1448.

2.5 Evaluación de la experiencia

Desde el proceso de formación a comunidades vulnerables en pro de su incidencia en sus procesos de participación, el fortalecimiento es un resultado visible en las prácticas de transmisión de saberes en las zonas focalizadas.

Es así que al estar de forma permanente en el territorio, los procesos que desarrollan los asesores de formación se acoplan a las necesidades y prácticas culturales de las comunidades. De igual manera, el contenido se orienta al fortalecimiento del tejido comunitario, la promoción de derechos, la consolidación de las organizaciones de base y al fomento de ejercicios del control social de las políticas, así como a la gestión comunitaria frente a las problemáticas públicas.

• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones de los equipos en el terreno

El apoyo a los procesos organizativos en las comunidades, principalmente desde el componente de formación, ha logrado su fortalecimiento y permanencia, así como el desarrollo de una mayor cualificación en cuanto a ser interlocutores válidos frente a las autoridades e instancias gubernamentales en pro de la exigibilidad de sus derechos.

²⁴ Entrevista semiestructurada con asesor nacional, responsable de coordinar el componente de formación del programa regionalizado. Chica et al.

Fruto de los procesos de formación a líderes y organizaciones sociales a través de modelos pedagógicos con enfoque diferenciado y acordes a sus realidades socio culturales, la participación en los escenarios de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, se ha especializado y permitido la apropiación de saberes, habilidades y prácticas jurídico administrativas que se evidencian en el desarrollo de mejores planes de vida, de desarrollo local y de etnodesarrollo.²⁵

2.6 Recomendaciones

La figura del asesor de formación es un medio eficaz para contribuir al aprendizaje y consolidación de organizaciones sociales en el conocimiento y manejo de los marcos de derechos y políticas necesarios para avanzar hacia una ciudadanía activa. Para esto se recomienda:

1. Apostar por procesos de formación hacia comunidades u organizaciones sociales de grupos vulnerables, más que a la formación a individuos. De esta manera se busca vencer la anomia o ausencia de ley y fomentar el trabajo organizativo para contribuir a fortalecer el tejido social.
2. Incorporar la formación en derechos como una herramienta para el restablecimiento de las personas como sujetos de derechos, mientras se procura mitigar o eliminar la instrumentalización e imagen pasiva de los programas de corte asistencialista.

En este orden, los asesores de formación son un medio adecuado para incidir en los procesos para luchar contra la exclusión y dotar a los beneficiarios de herramientas básicas con las que pueden empezar a desplegar su capital simbólico y lingüístico con el cual ejercer sus derechos ante la institucionalidad estatal.

3. El programa de formación y estímulo a la participación debe estar articulado a las estrategias que defina la entidad en su plan, pero las herramientas para el trabajo en el terreno debe ser flexibles, de manera que los asesores cuenten con la flexibilidad necesaria para que ajusten sus metodologías a los contextos de las poblaciones en las que van a trabajar.

²⁵ Chica et al. “Numeral 4.2.3 Impactos directos e indirectos que tiene la acción defensorial en las organizaciones sociales comunitarias”. Op cit. Página 59.

4. Los procesos de formación requieren continuidad dado que las intervenciones a corto plazo no logran efectos visibles en las comunidades. Por esta razón se recomienda articular la figura a un plan estratégico de mediano plazo y no de unos cuantos meses.
5. Se recomienda realizar la selección de profesionales por criterios de mérito y procurar en lo posible de separar los procesos de formación de todo intento de politización o instrumentalización de los contenidos y del equipo con criterios o fines partidistas. Esto último es parte de la clave de los cuatro modelos de gestión descentralizada del programa.

Capítulo 3. Asesor de desplazamiento. Modelo de gestión para la atención especializada a las personas en situación de desplazamiento forzado y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las defensorías regionales del pueblo

Mediante el asesor de desplazamiento, la Defensoría del Pueblo brinda asesoría y orientación sobre las rutas de acceso a los programas y servicios para personas y comunidades en situación de desplazamiento forzado. Esto permite desenfocar la atención de los despachos regionales y brindar una atención más fluida al disminuir el contacto impersonal que rige en las oficinas oficiales debido a los grandes volúmenes de personas que asisten a éstas.

Por otra parte, los asesores de desplazamiento son profesionales expertos en las rutas de atención y los programas gubernamentales disponibles para el restablecimiento de derechos, de manera que son portadores de un conocimiento especializado que los convierte en asesores directos del Defensor Regional en cuanto a lo concerniente con el desplazamiento forzado, dinámicas de la atención y políticas públicas territoriales (municipios - departamentos).

La presencia de los asesores de desplazamiento ha contribuido a la inserción especializada de esta atención dentro de las funciones regulares de la Defensoría Regional del Pueblo lo que ha acercado este componente programático a estos despachos funcionales, el que solía asociarse a una función del nivel nacional que se desarrollaba al margen del direccionamiento y control de tutela del Defensor Regional, dado que hasta 2009 los defensores comunitarios eran funcionarios del nivel central nacional en las regiones.

A continuación las principales variables que configuran el modelo de intervención descentralizado denominado asesor de desplazamiento.

3.1. Historia

• Reseña de la experiencia

Producto de la creciente expansión de la demanda por una atención especializada para la población desplazada, las figuras del defensor comunitario y del asesor de desplazamiento fueron expandiéndose a lo largo del territorio nacional.

Ambas figuras dependían directamente de la antigua Coordinación Nacional de Desplazamiento y que a partir de 2012, pasó a llamarse, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos. Este hecho llevo a percibir que la gestión de ambos modelos fuera una especie de rueda suelta en el engranaje de las defensorías regionales, lo que contribuía a una baja apropiación de estas actividades especializadas en algunas oficinas regionales.

Ante esta percepción, en 2007 se busca una mayor articulación de las defensorías regionales a estas funciones especializadas. Así se crea la figura del asesor regional de desplazamiento que, en coordinación con los defensores regionales, se integran a la elaboración conjunta de los planes de acción de sus oficinas financiados con recursos del programa regionalizado.

Los planes de acción confieren responsabilidades puntuales a los defensores regionales en materia de promoción de derechos, participación y quejas, entre otras gestiones. Para esto los asesores regionales de desplazamiento, los asesores de formación y los defensores comunitarios serían parte del equipo de la Defensoría Regional y un apoyo de suma importancia para el desarrollo eficaz de sus responsabilidades consignadas en los planes de acción del programa regionalizado.

La estrategia buscaba que estos equipos dejaran de percibirse como equipos coordinados en lo operativo desde lo regional y en lo temático y metodológico, desde lo nacional (Bogotá).²⁶

• Origen

A diferencia del defensor comunitario quien debe estar en el terreno con las comunidades, la figura del asesor regional de desplazamiento, se creó para acompañar al Defensor Regional en la oficina de la Defensoría Regional con sede en la capital departamental y asistirlo en la materia, en los comités departamentales para

²⁶ Chica et al. “Numeral 2.5 Origen de la figura del asesor regional de desplazamiento”. Op cit. Página 30.

la población desplazada, canalizar las ayudas, recoger las quejas que consolidaban los defensores comunitarios en el terreno organizarlas y hacerlas llegar a los entes judiciales y gubernamentales (municipales y departamentales), según el caso.²⁷

• **Justificación**

La justificación de la figura del asesor de formación tiene la misma validez del trabajo que se realizaba de manera desarticulada por los equipos de trabajo de Colombia Terra Incógnita que desarrollaban un trabajo de formación al acompañar a las comunidades y administraciones municipales y territoriales de forma aislada al resto de la Defensoría del Pueblo, y que se decía que se comportaba como un trabajo desarticulado de las regionales.²⁸

En este sentido, el asesor de desplazamiento busca contribuir a los procesos de articulación de los equipos de defensores comunitarios, asesores de formación, defensores regionales y asesores nacionales, para lo cual, la figura de los Planes de Acción Funcional de cada regional, contribuyen a que las acciones especializadas de estos equipos nacionales en las regionales cada vez más se articulen con las labores misionales regulares de las Defensorías regionales del Pueblo.

• **Desarrollo y crecimiento**

Dado que los recursos de cooperación internacional estaban estipulados y priorizados para la operación en el terreno, como era el caso de los defensores comunitarios, la financiación de los asesores regionales de desplazamiento estaba limitada.

Para captar recursos de inversión del presupuesto nacional, la Defensoría del Pueblo se apoyó en una jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al fortalecimiento del componente institucional para la atención a la población desplazada por parte del Estado. Esto permitió hacer efectiva la figura de los asesores regionales de desplazamiento que ha permitido mantener entre 12 a 16 asesores regionales de desplazamiento entre 2007 a 2012.

• **Implementación del modelo**

Entre 2007 y 2008, el asesor de desplazamiento operó bajo la coordinación temática, metodológica y administrativa de la Coordinación Nacional de Desplazamiento, que como se mencionó previamente, era una oficina del nivel central que dependía de la Secretaría General de la República de Colombia.

²⁷ Chica et al. “Numeral 2.5 Origen de la figura del asesor regional de desplazamiento”. Op cit. Página 30.

²⁸ Chica et al. “Numeral 2.5 Origen de la figura del asesor regional de desplazamiento”. Op cit. Página 31.

A partir de 2009, el asesor de desplazamiento pasa a estar operativamente bajo la coordinación del Defensor Regional del Pueblo y asume las labores de profesional permanente para los temas de desplazamiento a nivel regional.

La Coordinación Nacional, nombrada Delegada para los Derechos de la Población Desplazada a partir de 2012, se encarga de proveer el direccionamiento temático y metodológico, aunque mantiene la responsabilidad de la gestión administrativa asociada a la operación de este modelo (contratación, remuneración, entre otras actividades).

Respecto a lo temático y metodológico, se debe hacer la salvedad que tras la emisión de la Sentencia T-025 de 2004, los asesores de desplazamiento contribuyen con su cumplimiento que adelanta el equipo central de la Coordinación Nacional de Desplazados (CND) al recabar información que funciona como evidencias que permiten visibilizar los avances, retrocesos y estancamiento en el goce efectivo de derechos, logrados con ocasión de las políticas gubernamentales de los entes nacionales y territoriales dispuestas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

En consecuencia, estos proveen valiosos datos cualitativos y cuantitativos que van a permitir al equipo temático de la CND realizar ejercicios de seguimiento que luego se presentan ante la Corte Constitucional de Colombia.

3.2 Descripción de escenarios

• Escenario interno

El asesor de desplazamiento es el titular de una función especializada, de manera que es la puerta de entrada por donde ingresan a la Defensoría del Pueblo, las demandas de información sobre los marcos de derechos, rutas de atención y trámites que deben surtir las personas en situación de desplazamiento para acceder a la oferta gubernamental para las víctimas de desplazamiento forzado.

En este sentido, las labores del asesor impactan inicialmente en la Defensoría Regional del Pueblo donde se ubica al Defensor Regional, siendo su asesor para la atención de casos. En la medida en que las demandas son de mayor trascendencia, éste solicita apoyo o traslada el caso al equipo de asesores nacionales de la delegada para los derechos de la población desplazada.

En la medida en que el caso implica otros campos como protección constitucional especial a grupos étnicos, niños, niñas y mujeres, acceso a los servicios y programas para las víctimas, entre otras figuras, a partir de la orientación que recibe del asesor de desplazamiento, el Defensor Regional debe interactuar con funcionario de oficinas del sector central de la Defensoría, como la Defensoría Delegada de Asesoría y Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, la Defensoría Delegada para la Infancia, Juventud y Adulto Mayor y la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, entre otros.

• Escenario político

Cuando el Defensor Regional así lo dispone, el asesor de desplazamiento interactúa con autoridades regionales y locales responsables de la formulación, gestión y control institucional como la Contraloría Regional de Colombia, la Procuraduría Regional y sus personerías; el ámbito social como las Organizaciones de la Población Desplazada, organizaciones de víctimas, ONG; de las políticas públicas para la atención al desplazamiento forzado, así como agentes humanitarios, Acnur, Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros.

Asimismo, el asesor de desplazamiento es un agente activo que tramita y redacta recursos jurídicos con los que la población desplazada puede exigir el acceso y celeridad en los programas gubernamentales. También fija líneas de argumentación ante pronunciamientos y políticas regionales de atención cuando se considera que éstas reducen el marco de protección de los derechos de la población desplazada instituido en la Constitución, la ley y jurisprudencia.

• Escenario social

Al tener presencia fuera de la Defensoría Regional del Pueblo, el asesor de desplazamiento llega de mejor manera a los contextos geográficos y sociales que originan las demandas de atención por parte de las personas desplazadas.

En los diálogos con otras instancias estatales, se evidencia con frecuencia que éstas no son conocidas por las personas, lo que hace que tiendan a emitir respuestas estándares para casos diferentes, de manera que emiten decisiones que no corresponden al requerimiento de la persona o comunidad, sino a rutinas organizacionales.

En los escenarios interadministrativos donde los asesores de desplazamiento participan, y en general los otros dos modelos que integran la estrategia del programa regionalizado, éstos interactúan con otros representantes de entidades del orden nacional y sub nacional –departamentos y municipios– en representación de la Defensoría del Pueblo, como es el caso de las mesas de prevención y protección.

La participación de los asesores es estratégica en la medida que tienden a dinamizar, ilustrar, describir contextos y aclarar conceptos legales, técnicos, políticos, económicos o sociológicos que permiten cualificar el proceso de selección de alternativas para la toma de decisiones en estas instancias.²⁹

3.3 Diseño e implementación de la estrategia

• Actores externos

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) ha sido fundamental para el desarrollo de esta figura. En el marco del proceso de “nacionalización” de la financiación de los modelos de intervención del programa regionalizado, a partir de 2012, ésta se ha ido cargando al presupuesto de inversión de la Defensoría del Pueblo.

Por otra parte, con ocasión de la Ley 1448 de 2011, otro tanto ha sido ingresado a la planta de personal de la entidad por lo que empiezan a ser financiados con recursos del presupuesto en el componente de funcionamiento, lo que permite generar mayor estabilidad en el equipo de profesionales que fungen como asesores de desplazamiento.

3.4 Desarrollo de la experiencia

Si bien el asesor de desplazamiento, surge como una figura que busca articular a la Defensoría Regional del Pueblo a las estrategias del programa regionalizado, entre 2007 y 2012 progresivamente éste logra introducir dentro de la oficina regional, la figura de la acción especializada en atención al desplazamiento, sin embargo es la Sentencia T-025 de 2004, emitida por la Corte Constitucional de Colombia la variable que va a contribuir a la consolidación y expansión de este modelo de atención descentralizada.

En cumplimiento de las órdenes de esta Sentencia, el gobierno del período 2002-2006 y 2006-2010, se ve obligado a desarrollar políticas específicas para la población desplazada. En este orden, los avances normativos (Decreto 250 de 2005, Conpes 3400 de 2005, Ley 1190 de 2008, entre otras) permiten mayor reconocimiento e identificación del número de personas expulsadas en las regiones de Colombia.

²⁹ Chica et al. Numeral 4.1.3 Conocimiento del terreno. Op cit. Página 53.

Esto lleva a que la población desplazada se convierta en una de los principales y mayores usuarios de la Defensoría Regional del Pueblo, lo cual lleva a que el asesor de desplazamiento logre mayor grado de aceptación en los despachos regionales y que de forma progresiva se convierta en la mano derecha del Defensor Regional y que éstos pasaran de seis asesores en 2007 a 12 a finales de 2012, es decir con presencia en 12 oficinas regionales de 36 defensorías regionales.

A esta expansión de la figura dada en seis años, también contribuyó la Sentencia T-025 al abrir las fuentes de financiación para la contratación y en particular, proveer de recursos para la movilidad en regiones de los asesores de desplazamiento. Eso surge de plantearlos como un medio para el fortalecimiento institucional para afrontar los retos que esta sentencia genera en las entidades del Estado.

Por último, debe resaltarse que a la fecha los asesores de desplazamiento han devenido en un elemento significativo en las oficinas regionales que ha permitido:

1. Cualificar la atención a un grupo de especial protección y que se encuentra en una de las situaciones de mayor vulnerabilidad y exclusión de derechos.
2. Desarrollar una masa crítica en cada oficina, a partir de la cual se elaboran informes especializados y conceptos que orientan la actuación de otros colegas de las regionales.
3. Introducir la atención al desplazamiento dentro de la agenda de la regional, incidiéndose de forma progresiva que se deje de asumir por ciertos defensores regionales, como una tarea impuesta desde Bogotá.

• Mecanismo de coordinación

Para articular la labor de los asesores de formación al trabajo de la regional, se establece la figura de los Planes de Acción Funcionales (PAF) que confieren responsabilidades puntuales a los defensores regionales en materia de promoción de derechos, participación y quejas, entre otras gestiones.

Pero los PAF no sólo coordinan a los asesores regionales de desplazamiento, también comprenden las actividades de los asesores de formación y los defensores comunitarios que pasan a ser parte del equipo de la Defensoría Regional del Pueblo. Asimismo, los PAF se articulan a los planes de acción elaborados cada año por los profesionales del nivel central en desarrollo de las metas de acción para dar cuenta de los objetivos del programa regionalizado establecido de forma estratégica.

En este orden, la coordinación de las acciones de los asesores de desplazamiento se coordina en el nivel regional mediante los PAF, pero éste a su vez es parte del plan anual que desarrolla el componente estratégico de la entidad, así como los compromisos de gestión asumidos mediante el convenio de cooperación suscrito con

los financiadores de la figura del asesor de desplazamiento, defensor comunitario y asesor de promoción y divulgación.

Por otra parte, tanto los asesores de desplazamiento como las otras figuras que integran la estrategia del programa regionalizado, deben entregar periódicamente una serie de reportes al equipo de seguimiento de este programa. Este consiste en un informe mensual de actividades que debe ser avalado por el Defensor Regional y donde se consignan las labores realizadas en virtud de lo programado en el PAF, aunque también hay espacio para las contingencias que aparezcan.

También provee un informe analítico trimestral donde el asesor de formación realiza un análisis de la evolución de los principales problemas o hechos que cubre la agenda de atención. Éste contiene hipótesis de causalidad y establece cómo ha sido la gestión de las administraciones públicas nacionales, regionales (departamentales) y locales (municipales) que deben asumir la resolución de las problemáticas atendidas en el período.

Estas problemáticas son la inclusión o no inclusión del registro oficial de víctimas, errores en la entrega de las ayudas humanitarias a las víctimas de desplazamiento, limitaciones y avances en la entrega de las soluciones en vivienda, salud, educación, proyectos productivos, entre otros campos.

• **Soportes metodológicos incorporados**

Los asesores de desplazamiento básicamente son profesionales en derecho (abogados), de manera que gran parte de sus orientaciones se centran en el manejo de las rutas de acceso a la oferta gubernamental de políticas para la población desplazada, así como el manejo, redacción y asesoría a las personas y comunidades acerca de los recursos jurídicos (derecho de petición, apelación, tutela, acciones de grupo, entre otros) a los que pueden recurrir para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales con ellos.

En este orden, los asesores deben poseer un conocimiento previo sobre mecanismos de operación de las administraciones públicas en el campo de la atención al desplazamiento, pero también desde el nivel central, suministran orientaciones de orden temático y metodológico, como información y esquemas de análisis sobre las rutas de acceso y los contenidos de las políticas públicas nacionales que se aplican en los ámbitos locales y regionales.

Por otra parte, tanto los equipos de asesores nacionales como los asesores de desplazamiento, los defensores comunitarios y asesores de formación, tienen un espacio de diálogo y planeación conjunta de actividades en los denominados *encuentro nacionales*, que son reuniones anuales entre todos los integrantes del programa regionalizado.

En éste se da el cruce de diagnósticos y propuestas de acción frente a las diferentes problemáticas a las que se enfrentan todos los integrantes del programa regionalizado, tanto del nivel nacional como regional, de esta manera se busca construir consensos y fijar las agendas de trabajo que integren los planes de acción anual de los asesores nacionales y regionales (los PAF).

3.5 Evaluación de la experiencia ³⁰

El asesor de desplazamiento ha logrado posicionar la atención al desplazamiento en la agenda de seguimiento regional a las políticas públicas. Esto ha permitido que ésta no sólo sea un tema de atención diaria en los despachos de la Defensoría Regional sino que los defensores regionales que cuentan con esta figura, desarrollen una masa crítica desde donde hacer ejercicios de valoración e interlocución cualificada en las instancias de políticas públicas locales y regionales que deben asistir.

De esta manera, estas oficinas experimentan un proceso de fortalecimiento de sus capacidades, pero por otro lado, las comunidades y personas en situación de desplazamiento, encuentran en las sedes regionales donde operan un apoyo esencial dado que el conocimiento experto de estos asesores contribuye a aumentar la eficacia de la gestión defensorial.

En este orden, a continuación los resultados cualitativos de la aplicación del modelo de asesores de desplazamiento.

• **Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones de los equipos en el terreno**

En el plano de la atención a las comunidades y personas en situación de desplazamiento, la gestión de los asesores contribuye a aumentar la eficacia de la Defensoría del Pueblo. En efecto, los asesores de desplazamiento hacen énfasis en los procesos de prevención, formación en derechos humanos y de fortalecimiento y logran acercar la institución a las comunidades, dado que atienden población y hacen visitas en terreno y acompañamientos.

En el componente de prevención realizan visitas para evaluar, mirar cómo está la comunidad de las veredas antes de que sucedan hechos victimizantes, con acompañamiento del analista del Sistema de Alerta Temprana (SAT). En su acompañamiento entra en comunicación con funcionarios de la administración

³⁰ El siguiente apartado retoma los análisis hechos por Chica, Arenas y Vargas. “Numeral 5.2.4. Alcances e impacto de la acción defensorial del Programa Regionalizado en Cundinamarca. Una mirada desde el rol de Asesor regional de desplazamiento”. Op cit. Páginas 79 a 83.

municipal (secretarios de gobierno, alcaldes) y el responsable de la defensa de los derechos humanos a escala local, personero municipal, con el fin de tratar temas de atención con quejas recurrentes y hacer diagnóstico y diseñar la política pública para atender las problemática que se evidencian.

La visita en el terreno dura de dos a tres días. En la primera se va a las veredas y con el objetivo de prevenir sean victimizadas, se habla con la gente que no es víctima aún. Otras veces se reúne con actores de las administraciones locales (en comités) y en el tema de atención, se hacen brigadas o jornadas de atención descentralizada donde se atienden personas que son víctimas. En ellas se indaga con la comunidad si declaró o no, por qué lo hizo, si recibió ayuda humanitaria, cada cuánto, cómo vive y dónde, entre otros aspectos.

La prioridad para desarrollar trabajo en el terreno no es hacer tanto por el reporte del SAT sino por saber lo que dice la misma gente con la que se tiene contacto permanente en las oficinas de la Defensoría Delegada. En tema de atención a población víctima de desplazamiento forzado, se tiene establecido priorizarla atención en función de los principales municipios receptores.

Las visitas de atención se preparan con antelación y se programan como jornadas que concertadas con las alcaldías, secretarías de gobierno y/o las personerías, las que hacen la convocatoria de la población víctima del desplazamiento y así se asegura que en ese espacio converjan otras instituciones del nivel estatal local y regional, con su oferta de servicios. Esto último es un aporte muy importante para acercar la institucionalidad estatal a las comunidades más vulnerables.

La naturaleza de la Defensoría del Pueblo como órgano de control, es vigilar, acompañar, promover e impulsar derechos. Para esto se forma y capacita a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento para la participación con el “...fin de que la gente se empodere y como órgano de control (se pueda) hacer vigilancia y seguimiento, dado que (la Defensoría) no tiene la potestad disciplinaria pero si puede incidir”.³¹

Esto último es muy importante, dado que las condiciones de vida de la población víctima del desplazamiento forzado tienden a ser precarias “... sin servicios públicos, viven en ranchos de madera, el agua se saca de las quebradas”.

³¹ Entrevista a Asesora de desplazamiento para la Defensoría del Pueblo regional Cundinamarca. Contendida en Chica et al. “Numeral 5.2.4 Alcances e impacto de la acción defensorial del Programa Regionalizado en Cundinamarca. Una mirada desde el rol de Asesor regional de desplazamiento”. Op cit. Páginas 79 a 83.

Por último, como se mencionó previamente el asesor de desplazamiento contribuye a crear una masa crítica en las regionales en los temas específicos de las políticas regionales de atención al desplazamiento. Ésta incluso rebasa las fronteras de lo local y regional y se proyecta al ámbito nacional mediante una serie de informes que se producen sobre problemáticas regionales en materia de derechos humanos y la efectividad de las políticas públicas, los cuales se han entregado a la Corte Constitucional Colombiana y muchos de los cuales están en la página web de la Defensoría del Pueblo para la consulta de todos los interesados.³²

3.6 Recomendaciones

La puesta en operación de la figura de los asesores de desplazamiento y en todo caso, los otros modelos de intervención descentralizada que integran el programa regionalizado, requiere de una infraestructura institucional para llegar al potencial en materia de atención, interlocución e incidencia en las políticas públicas que atañen a sus poblaciones objetivo, en consecuencia se recomienda:

1. Definir mecanismos de comunicación entre los equipos de coordinación nacional y los operativos territoriales, de manera que se facilite la construcción de consensos y se reduzca lo más posible las tensiones entre quienes formulan las políticas (en el centro) y quienes las ejecutan (en las regiones). A esto se suma, el diseño de protocolos de actuación en el terreno que permitan clarificar roles entre los funcionarios de las oficinas centrales y los de las defensorías regionales.
2. Definir trámites administrativos expeditos que faciliten la apropiación y desembolso de los recursos para la realización de las actividades en el terreno, es decir por fuera de los despachos de las defensorías regionales.
3. Mantener una política de profesionalización e ingreso según estrictos criterios de mérito y en particular, sensibilidad y experiencia en el trabajo con comunidades vulnerables, dado que el propósito de estas figuras es proveer una atención con rostro humano, de manera que se puedan acercar las defensorías regionales a las comunidades, lo que rompa con el tradicional estilo impersonal de las burocracias estatales.

³² A partir del trabajo de los asesores de desplazamiento, asesores de formación y defensores comunitarios, la Defensoría del Pueblo está preparando una serie de libros de análisis de políticas públicas regionales elaborados entre 2009 a 2012. Éstos compilan gran parte de los análisis contenidos en los informes de estos equipos de profesionales. Se espera que los textos estén disponibles para el primer trimestre de 2014.

Capítulo 4. Casa de los Derechos

La Casa de los Derechos inició actividades en 2007 como respuesta a un compromiso de la Defensoría del Pueblo emitido en una audiencia defensorial para la zona de Altos de Cazucá.

Ésta es un espacio del programa regionalizado donde se facilita la concurrencia de otros programas de atención de diversos niveles, por ejemplo, programas gubernamentales como es el caso de la Red Unidos vinculada al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y con cogestores que operan como apéndice de esta y que trabajan directamente con la comunidad.

4.1 Historia

• Reseña de la experiencia

Como se mencionó previamente, la Casa de los Derechos surge de una iniciativa pionera que se adopta en razón de las graves situaciones de violación de los derechos humanos en Altos de Cazucá, zona limítrofe entre Bogotá y Soacha (esta última la principal ciudad del departamento de Cundinamarca y centro receptor de la región fuera de Bogotá).

En este orden, se inicia un diálogo con Acnur y se logra que a partir de 2006 esta organización se asocie al financiamiento de la iniciativa.

• Origen

La Casa de los Derechos se concibe como un mecanismo de facilitación para el acceso a servicios de orientación jurídica, rutas de atención a los programas gubernamentales y asesoría para la interposición de recursos jurídicos, no sólo para la población desplazada sino también para las personas vulnerables.

En este orden esta entidad es una manera de mitigar la histórica ausencia de la institucionalidad estatal y en particular la que defiende los derechos humanos, en una de las zonas de mayor conflictividad social del centro del país. La Casa de los Derechos tiene la siguiente estructura de servicios:

- Recepción de declaraciones de desplazamiento.
- Orientación sobre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV, creado por la Ley 1448 de 2011).
- Atención jurídica y psicosocial.
- Orientación y asesoría frente a los derechos de la población.
- Mediación con las instituciones del Estado.

- Resolución de conflictos mediante la figura de conciliadores en equidad.
- Promoción y divulgación de derechos humanos y DHI. Espacio para el desarrollo comunitario.
- Centro de documentación para consultar jurisprudencia y marcos normativos constitucionales y legales en materia de derechos.

• **Justificación**

Si bien surge en una coyuntura específica, hoy luego de siete años de operación, la Casa de los Derechos de Soacha y la del municipio de Granizal, departamento de Antioquia, justifica su persistencia y expansión dado que ha permitido la afluencia de personas en busca de ayuda, asesoría, acompañamiento, protección o simplemente de escucha.

Esta figura motiva y justifica su operación en función de establecer una relación personal con la población. También se constituye en un factor clave para la difusión del programa pero que a su vez falta mayor apoyo de la misma Defensoría del Pueblo y de otras entidades gubernamentales.³³

La Casa de los Derechos es reconocida gracias a las redes sociales que operan en la comunidad. Se destaca el trato personal, afectuoso y humano por parte del asesor regional de desplazamiento y se configura “un voz a voz” en la zona que funciona muy bien.

• **Desarrollo y crecimiento**

La Casa de los Derechos es un proyecto de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, el programa regionalizado y Acnur, siendo su propósito el impulso efectivo de los derechos humanos a través de la labor defensorial y la búsqueda de instituciones públicas que prestan sus servicios en su sede.

A partir de 2010 expande se desarrolla un segundo modelo en el municipio de Granizal, departamento de Antioquia. Ésta se compone de un equipo multidisciplinario de profesionales, entre los que se destacan trabajadores sociales y abogados. También participan estudiantes de último semestre de carreras de ciencias humanas, bajo la modalidad de pasantía.

³³ **Ibíd.**

• Implementación del modelo

La Casa de los Derechos funciona con la participación de dos unidades de la Defensoría:

1. La Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca a cargo de la coordinación operativa, ya que las gestiones de la Casa de los Derechos deben estar acorde con el PAF de esta regional.
2. La coordinación estratégica a cargo de la Defensoría Delegada para los Derechos de la población Desplazada. En la Casa de los Derechos existe un coordinador de la misma.

4.2. Descripción de escenarios

• Escenario interno

La Casa de los Derechos busca contribuir a la construcción de la convivencia pacífica y visibilizar la situación en el ejercicio de los derechos de quienes viven o se encuentran asentados en las zonas más vulnerables, en concreto Altos de Cazucá y Granizal.

• Escenario político

La Casa de los Derechos funciona como un espacio donde además de los servicios regulares de la Defensoría del Pueblo y las entidades estatales, pueden llegar y utilizar de manera transitoria parte de sus espacios para la divulgación y entrega de su oferta.

En este orden, hacen presencia regular las siguientes entidades:

- Defensoría Regional del Pueblo.
- Personería Municipal o Ministerio Público.
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) a cargo de la política nacional de reparación víctimas en desarrollo de la Ley 1448 de 2011.
- Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), a cargo de la política nacional de asistencia social contra la pobreza extrema.
- Secretarías municipales en los reglones de atención a víctimas, política social, desarrollo económico, salud, educación, entre otras áreas.

- Comisaría de Familia que maneja los conflictos intrafamiliares y de convivencia.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a cargo de la política nacional de capacitación para el trabajo.

De estas entidades estatales presentes en la Casa de Derechos se observa la potencialidad de esta iniciativa para servir como punto de encuentro entre las comunidades vulneradas, las instituciones de derechos humanos y las responsables del desarrollo social, por lo que su ámbito de intervención no está suscrito sólo al campo de la atención al desplazamiento forzado.

• **Escenario social**

La Casa de los Derechos también es un espacio que integra al sector no gubernamental, lo que facilita que las ONG, universidades y organizaciones sociales de diversas índoles ofrezcan diversos servicios a las comunidades.

Entre las organizaciones se identifican:

- Fundación Pensar
- Universidad Nacional de Colombia
- Pontificia Universidad Javeriana
- Universidad Pedagógica Nacional de Colombia
- Aldea S.O.S.
- Fundación Conciliadores en Equidad del Centro del Valle del Cauca-Colombia, Comuna 4
- Opportunity Internacional Colombia
- Corporación Universitaria Minuto de Dios

4.3 Diseño e implementación de la estrategia

• **Actores externos**

La Casa de los Derechos ha logrado su continuidad y expansión en razón del convenio de cooperación internacional entre Acnur y la Defensoría del Pueblo, esta última

canaliza los recursos de la Casa de los Derechos a partir del equipo del programa regionalizado. Producto del fortalecimiento institucional impulsado bajo la Ley 1448 de 2011, en la actualidad está en proceso de mayor financiamiento con fuentes de inversión del Presupuesto General de la Nación, aunque Acnur financia una parte importante de la operación de esta iniciativa.

4.4 Desarrollo de la experiencia

• Mecanismo de coordinación

Al igual que los otros modelos de atención descentralizada que integran el programa regionalizado, la Casa de los Derechos tiene una planeación operativa anual que es parte del plan funcional de la Defensoría Regional, siendo el PAF, el mecanismo mediante el que se logra la armonización entre las actividades diarias de la oficina, metas y objetivos estratégicos del programa regionalizado, estos últimos en consonancia con el plan estratégico de la entidad y los acuerdos de cooperación que sostienen buena parte de esta estrategia.

• Soportes metodológicos incorporados

Desde el ejercicio de la acción defensorial en Soacha, específicamente en la zona de Altos de Cazucá, entendida como una zona receptora de población víctima del desplazamiento forzado, la Casa de los Derechos es efectiva en cuanto a la desconcentración³⁴ de esta acción.

Desde el programa regionalizado es posible visibilizar y atender los casos de vulnerabilidad y riesgo ante diferentes autoridades municipales y ante las comunidades. A través de la Casa de Derechos se incide en la activación de las rutas de acceso a las políticas públicas a través de la formación, el apoyo a recursos para la exigibilidad de derechos o el convertirse en punto de encuentro entre la oferta estatal y la demanda social.

Por otra parte, los equipos temáticos nacionales del programa regionalizado suministran insumos que facilitan la atención de la Casa de los Derechos y viceversa. Los casos atendidos en este espacio, son un referente que permite reorientar los análisis sobre las problemáticas de las políticas en las zonas focalizadas.

³⁴ El término empleado es descentralización que se emplea en forma indistinta frente a desconcentración. Empleamos el termino desconcentración dado que es más acertado en cuanto a su significado administrativo.

4.5 Evaluación de la experiencia

• Resultados cualitativos. Efectos de las intervenciones de los equipos en el terreno

Un alcance es que se está cerca de la gente y de sus problemas, lo que facilita a las personas llegar a la oferta del programa regionalizado y mucho más si se tiene en cuenta sus limitaciones económicas y las malas condiciones de la prestación de los servicios de transporte público en las zonas donde operan la Casa de los Derechos.³⁵

Esta casa tiene buena infraestructura con espacio suficiente, de manera que el espacio está subutilizado. De igual manera, según las entrevistas con la comunidad y el asesor de derechos, se identifica que desde su creación existe una relación directa con la evolución de la zona, siendo la zona más consolidada en el desarrollo urbanístico y posiblemente el socio económico de Altos de Cazucá.

En el relato con la comunidad se indica que cuando la Defensoría del Pueblo llegó a la Comuna No. 4, en Altos de Cazucá, otras instituciones gubernamentales también lo hicieron pero no lograron mantenerse.

Gracias a la actividad de la Defensoría del Pueblo, otros actores humanitarios y entidades gubernamentales del orden nacional y local, han podido irrumpir en la zona como las universidades, siendo La Casa de los Derechos un elemento estratégico que ha facilitado espacio a otras organizaciones. Esto ha generado un impacto positivo en la construcción de la legitimidad ante la comunidad, la cual se hace evidente al intercambiar opiniones con diferentes integrantes de la misma.

También se percibe una sensación de seguridad alrededor de ésta. Sus vecinos comentan que alrededor de ésta se vive un ambiente de tranquilidad, en comparación a otras zonas y esto también ha generado mayor participación de la comunidad que llega a La Casa, de manera que los cambios que se manifiestan son de doble vía, ya que no sólo transforman a las comunidades beneficiarias del programa regionalizado, sino también a sus agentes en el terreno, en este caso los asesores regionales de desplazamiento.

Cuándo se le pregunta al equipo en el terreno qué cambios ha tenido en su vida y en sus comportamientos desde que está vinculado al programa regionalizado, estos comentan que han enriquecido sus conocimientos, los que ahora son más amplios y especializados en su perspectiva de vida al estar en mayor contacto con la gente,

³⁵ Frente a la problemática del transporte público la comunidad comenta de la existencia de un proyecto para construir un metro cable desde Altos de Cazucá, lo que fue noticia, “pero se quedó en eso”. Taller con comunidad. Casa de los Derechos. Altos de Cazucá. Soacha Cundinamarca.

“a pesar de que no es fácil” debido a la distancia y el tiempo que deben invertir en ello, lo que representa más de dos horas.

La comunidad menciona además como lo más difícil “aprender a escuchar y callar”. Igualmente han aprendido a valorar las dificultades de los demás, ya que “todos tenemos problemas y los magnificamos a nuestra manera, pero acá se aprende a ser más tolerante y a ver la vida de otras maneras”.³⁶

También se menciona que desde el ámbito profesional el cambio ha sido enorme y mucho más profundo al tener que asumir funciones que inicialmente no estaban contempladas. El aprendizaje es continuo, sobre todo en instrumentos jurídicos, saber cómo funcionan los entes territoriales y la administración pública.

Otro punto es la preparación del personal. “La gente tiende a llegar con problemas cada vez más complejos y los quiere resolver desde La Casa de los Derechos y eso ha implicado que el equipo en el terreno estudie a fondo, con el fin de poder responder a las demandas de la gente de mejor manera”.

El mayor impacto de vida para con los operadores del programa regionalizado desde la Casa de los Derechos en Altos de Cazucá, es que es un programa que los enamora y continuamente sensibiliza como una labor altamente digna y loable que merece ser contada, visibilizada y ante todo conservada.³⁷

4.6 Recomendaciones

1. La continuidad de este modelo y el fortalecimiento con un equipo multidisciplinar de profesionales, es parte de la clave para lograr avanzar en niveles de atención integral, de manera que si bien una parte significativa de la demanda de servicios se centra en temas de orientación jurídica, esto no implica que los profesionales adscritos debe ser sólo abogados al contrario, dada la fuerte de debilidades y grados de exclusión social, a la par que se brinda una orientación técnica se requiere ahondar en los problemas de integración social que subyacen a los zonas donde opera la Casa de los Derechos.
2. La formación humana, es decir, la disposición de tratar a las personas no como estadísticas o “usuarios a atender” sino como seres humanos, es clave para la construcción de confianzas. En consecuencia no se requieren personas

³⁶ Entrevista semiestructurada con asesor regional de desplazamiento para la Casa de los Derechos de Soacha Cundinamarca. Entrevista contenida en Chica et al. “5.2.2 Perspectiva del impacto del Programa Regionalizado por parte de los integrantes del equipo en el terreno. Casa de los Derechos. Altos de Cazucá. Soacha Cundinamarca”. Op cit. Página 78 a 80.

³⁷ Entrevista semiestructurada con asesor regional de desplazamiento. Chica et al. Op cit. Página 78 a 80.

con credenciales académicas sino en particular personas con una fuerte sensibilidad social y experiencia en el trabajo comunitario.

3. La Casa de los Derechos es un punto de entrada de la institucionalidad estatal, pero no puede ser el único, en este sentido debe ser práctica habitual en la operación de este tipo de modelos la presencia periódica de entidades estatales que lleven sus ofertas de servicios a las comunidades; de esta manera la Casa de Derechos se convierte en referente para éstas pero también facilita el acceso de las entidades a lugares donde nunca habían tenido presencia. Esto permite que zonas de alta vulnerabilidad social y conflictividad urbana, avancen en la inserción de políticas sociales y no sólo de represión o control policial.

IV. Gestión defensorial de la defensoría delegada para las asesoría y orientación a víctimas

Capítulo 5. Programa de Justicia y Paz, mecanismo desconcentrado para la orientación y atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado

5.1 Historia

- **Reseña de la experiencia**

Desde la promulgación de la Ley 975 de 2005, la Defensoría del Pueblo comienza a tener una responsabilidad directa con las víctimas del conflicto armado interno en desarrollo de la justicia transicional, la que se cristaliza con la creación de lo que inició como el Programa de Justicia y Paz que da cumplimiento al mandato establecido en el artículo 34 de la Ley³⁸ en el sentido de asistir a las víctimas en el ejercicio de sus derechos, labor complementaria a la tarea de la defensa pública de los presuntos victimarios.

- **Origen**

El Programa de Justicia y Paz en las zonas focalizadas, se asumió como mecanismos para desarrollar labores relacionadas con la orientación general, atención y acompañamiento a las víctimas que hayan padecido hechos de violencia por parte de grupos organizados al margen de la ley y que se encuentren vinculados a los procesos de Justicia y Paz.

Esta gestión se desarrolló mediante la estrategia de orientación psicojurídica que contemplaba acciones directas con víctimas como asesoría y acompañamiento en la protección de sus intereses, precisarlas posibilidades de participación en los procesos judiciales o administrativos de reparación, facilitar la estructuración del caso para la defensa judicial, brindar apoyo para disminuir el riesgo durante la experiencia de su participación en el proceso penal y alentar a su propia capacidad de afrontamiento.

³⁸ Artículo 34. *Defensoría pública*. “El Estado garantizará a imputados, acusados y condenados el ejercicio del derecho de defensa, mediante los mecanismos de la Defensoría Pública y en los términos señalados en la ley La Defensoría del Pueblo asistirá a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco del servicio a las víctimas presente ley”.

- **Justificación**

En relación al mandato de la Ley 975 de 2005, la Defensoría del Pueblo, asume la labor de orientar a las víctimas en los procesos de judiciales contra los integrantes de los grupos desmovilizados de las autodefensas. En este sentido, el Programa de Justicia y Paz contribuye a satisfacer una demanda de las víctimas del conflicto armado que a la fecha no era abordada por ninguna entidad, salvo algunas ONG de derechos humanos.

- **Desarrollo y crecimiento**

En mayo de 2007 el Defensor del Pueblo establece el procedimiento para la orientación y atención de las víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005, mediante la expedición de la Resolución 438 y asigna la tarea de la coordinación de la orientación y atención psicosocial a las víctimas vía el Programa de Justicia y Paz.

A partir de este momento el programa se implementó en algunas regionales y fue la base para alcanzar lo que hoy se conoce como la Delegada para la Orientación y Asesoría a las víctimas del Conflicto Armado Interno, pasando por la creación temporal de la Unidad de Atención Integral a Víctimas en respuesta a la aplicación del Decreto 1290 de 2008 que establecía el proceso de indemnización por vía administrativa.

- **Implementación del modelo**

En la operación del programa regionalizado entran en juego dos áreas de la Defensoría: la antigua Unidad de Justicia y Paz (hoy Defensoría Delegada para la Asesoría y Orientación a las Víctimas) y la Defensoría Regional.

En efecto, desde la creación del Programa de Justicia y Paz, hasta la entrada de la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno en enero de 2012, la Defensoría del Pueblo atravesó un proceso de cualificación permanente que implicó el fortalecimiento del recurso humano para la orientación de las víctimas en gran parte del territorio nacional.

Esta cualificación requirió de la precisión progresiva de su alcance y el establecimiento de directrices claras que permitiera a las defensorías regionales asumir un rol activo para que los ciudadanos conocieran cómo ejercer sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Esta dependencia, constituida hoy como la Defensoría Delegada, asume el direccionamiento técnico de la orientación a víctimas en todo el territorio nacional, así como la participación de la entidad en los espacios interinstitucionales relacionados con la justicia transicional en Colombia y el seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el Marco del artículo 201 de la Ley 1448 de 2011.

5.2 Descripción de escenarios

Describir el escenario interno institucional externo social y político, así como la relación de la entidad con las comunidades, la administración pública y su credibilidad ciudadana, entre otros aspectos.

• Escenario social

Las principales vulneraciones de derechos que se atienden en el marco de la gestión descentralizada tienen que ver con los hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado interno: desaparición forzada, desplazamiento forzado, violencia sexual, accidentes por minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, tortura, homicidio, secuestro, masacre, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley, entre otros.

• La demanda

La demanda ciudadana pretende atender la gestión de la delegada con las solicitudes de orientación sobre los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno. También incluye sus solicitudes de inclusión en el registro único de víctimas (declaración) y sus requerimientos de asistencia legal especializada. El perfil de la población que se pretende cubrir durante la gestión descentralizada es el universo de víctimas de las acciones de grupos armados organizados al margen de la ley.

La forma en la que la población conoce esta estrategia institucional es mediante la gestión de la Defensoría Regional del Pueblo, tanto en sus sedes como en jornadas descentralizadas (talleres psicojurídicos, jornadas interinstitucionales, grupos de apoyo, entre otros).

¿Las temáticas que se abordan con esta estrategia son diferentes a las presentadas en las sedes regionales y nacionales?

No. Las temáticas son las mismas. No obstante las metodologías utilizadas en el desarrollo de jornadas extramurales, se ajustan a las necesidades particulares del escenario en el que se implementa.

¿Los reclamos de la comunidad hacen referencia a responsabilidades de las autoridades territoriales y locales o de orden nacional?

De orden local y nacional. A nivel local en la atención a las obligaciones de los entes territoriales como alcaldías y gobernaciones, además de la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en el marco de implementación de la Ley 1448 de 2011.

A nivel nacional ocurre respecto a la obligación de estas entidades a nivel central, así como de otras que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y de Protección Social, Centro de Memoria Histórica, entre otros.

5.3 Diseño e implementación de la estrategia

• Proceso de ajuste

En 2007, la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno diseñó la Estrategia de Orientación Psicojurídica a Víctimas, inspirada en la por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el marco del litigio internacional.

Los ajustes para su implementación en Colombia se derivan de la comprensión de la situación sociopolítica e institucional enfrentada por las víctimas del conflicto armado interno, así como de su caracterización y situación de vulnerabilidad. De esta manera, la estrategia sería implementada por profesionales en Derecho y Psicología para facilitar el conocimiento y ejercicio de derechos, así como la contención emocional y la prevención de la victimización secundaria (derivada de la acción estatal).

Esta estrategia ha sido diseñada y puesta en marcha por la Defensoría del Pueblo. En su inicio se dio en unas pocas a nivel regional de la Costa Atlántica y Bogotá extendiéndose luego a 28 regionales del país que tienen por jurisdicción la mayoría del territorio nacional.

Si bien el diseño y ajustes han estado a cargo de la Defensoría Delegada en el nivel central, éstos se derivaron de la experiencia descentralizada mediante la incorporación de desarrollos conceptuales y procedimentales, los que eran necesarios para garantizar la adecuada gestión institucional frente a los derechos de las víctimas.

Los cambios de la estrategia en esas dos vertientes, se han generado a partir de los cambios normativos propios del escenario de la justicia transicional en Colombia, particularmente por la expedición de la Ley 975 de 2005, Decreto 1290 de 2008, Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y Ley 1592 de 2012. Estas responsabilidades institucionales generaron ajustes que apuntaron a la incorporación de nuevos roles y procedimientos en la orientación.

5.4 Desarrollo de la experiencia (aspectos operativos)

• Mecanismo de coordinación

El desarrollo de la estrategia requiere de la coordinación con otras dependencias a nivel regional como funcionarios de dependencias como la Delegada para la prevención del riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, Delegada de Desplazados, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, entre otros. Idealmente se realiza mediante jornadas conjuntas con funcionarios de otras dependencias, sin embargo esto no necesariamente debe ser así.

¿Qué soportes metodológicos se incorporan a la experiencia, es decir métodos, protocolos, indicadores o informes?

La delegada cuenta con diversos documentos producidos por ella, los que permiten el desarrollo de las respectivas labores por parte de los equipos de orientación psicojurídica. Estos documentos se presentan en formato de guías y protocolos que desarrollan temas específicos en relación a las metodologías a utilizar, así como el acercamiento a diversos hechos victimizantes, rutas interinstitucionales, normatividad y jurisprudencia, entre otros temas pertinentes.

• Soportes metodológicos incorporados

La estrategia implica el concurso de un alto número de profesionales, tanto a nivel nacional como en las defensorías regionales (aproximadamente 150). Este equipo se compone en su mayoría por psicólogos y abogados que desarrollan sus funciones de orientación directa y direccionamiento técnico en 28 regionales del país.

5.5 Evaluación de la experiencia

Para evaluar el desarrollo de la estrategia, la delegada asume un proceso permanente de seguimiento donde es posible advertir los avances, retrocesos y necesidades de ajustes en la orientación y acompañamiento a víctimas, a través de la observación directa por parte de los asesores a nivel nacional, análisis de informes y reportes de información cuantitativa y cualitativa.

En esta observación y posterior retroalimentación participan estos asesores, así como los equipos de orientación psicojurídica (psicólogos y abogados) y los defensores regionales del pueblo.

• Principales dificultades en la implementación

Las dificultades en la implementación de la estrategia se relacionan en su mayoría con la restricción en el número de profesionales a nivel nacional para garantizar un mayor alcance de la orientación respecto del universo de víctimas de los grupos armados interesados en la verdad, justicia y reparación integral. Los nuevos mandatos legales exigen una mayor cobertura de la entidad, dificultad que ha sido superada con el apoyo permanente de la cooperación internacional en conjunción con los recursos propios de ésta.

5.6 Recomendaciones (transferencia de la experiencia)

1. Analizar al detalle el contexto sociopolítico que incide en las personas a orientar, con el fin de establecer los mejores contenidos y metodologías a utilizar.
2. Contar con un amplio equipo de profesionales de las ciencias sociales, con conocimientos y experiencia en el abordaje de las personas sujeto de orientación. Estos profesionales no siempre están disponibles debido a temas nuevos como el que trabaja esta estrategia; no obstante la Defensoría del Pueblo estaría en la capacidad de formar y reentrenar a los profesionales que se requieran.
3. Estimular el trabajo de orientación extramural en coordinación con otras dependencias, así como otras entidades relacionadas al tema, con el fin de maximizar tiempo y recursos y no generar victimización secundaria en las personas a orientar.
4. Dar seguimiento y acompañamiento permanente al desarrollo de la estrategia para retroalimentación de buenas prácticas y posibles ajustes procedimentales.
5. Actualizar permanentemente la estrategia y socializar los ajustes requeridos entre las sedes regionales de la entidad.









Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

