

LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO  
FORZADO EN COLOMBIA:  
UNA VISIÓN DESDE EL PENSAMIENTO COMPLEJO

Leidy Lizbeth Alpargatero Ulloa



Colección Complejidad  
Facultad de Administración



**UR**

La política pública de desplazamiento  
forzado en Colombia:  
*una visión desde el pensamiento complejo*

Leidy Lizbeth Alpargatero Ulloa



Colección Complejidad Facultad de Administración

© 2011 Editorial Universidad del Rosario  
© 2011 Universidad del Rosario, Facultad de Administración  
© 2011 Leidy Lizbeth Alpargatero Ulloa

ISBN: 978-958-738-216-7

Primera edición: noviembre de 2011 Bogotá D.C.  
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario  
Corrección de estilo: Ella Suárez  
Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas  
Diagramación: David Reyes  
Impresión:  
Editorial Universidad del Rosario  
Carrera 7 N° 12B-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00 ext. 7724  
<http://editorial.urosario.edu.co>

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo por escrito del Editorial Universidad del Rosario

Fecha de recibido: 28 de febrero de 2011 Fecha de aprobado: 22 de junio de 2011

---

La política pública de desplazamiento forzado en Colombia: una visión desde el pensamiento / Leidy Lizbeth Alpargatero Ulloa. —Universidad del Rosario, Facultad de Administración. —Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011.

142 p. (Colección Complejidad de Administración)

ISBN: 978-958-738-216-7

Conflicto Armado - Colombia / Desplazados por la violencia - Colombia / Desplazamiento Forzado - Colombia / Política Pública - Colombia / I. Alpargatero Ulloa, Leidy Lizbeth / II. Título / III. Serie

303.6 SCDD 20

---

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

# Contenido

Siglas .....	x
Introducción.....	xi
Capítulo 1. Evolución de la política de atención al desplazamiento forzado .....	1
Última década de final de siglo (1990-2000).....	2
Primera década del nuevo siglo (2000-2010) .....	8
Periodo anterior a la sentencia T-025 del 2004 .....	8
Comienzo del desbloqueo institucional con la sentencia T-025 del 2004 .....	11
Impacto de la sentencia en Bogotá .....	20
Capítulo 2. Entropía y termodinámica del no equilibrio .....	25
Termodinámica clásica y termodinámica del no equilibrio.....	34
Política pública de desplazamiento y enfoque sistémico: el todo es más que la suma de las partes .....	35
Sobre el concepto sistémico del desplazamiento forzado .....	38
Sobre la producción sistémica de la política pública .....	41
Sistema de atención a población desplazada en entropía ECI.	52
Política Pública de Desplazamiento Forzado en las ciencias de la complejidad o pensamiento complejo .....	65

Concepto de sistema a la luz del pensamiento complejo: la termodinámica del no equilibrio .....	71
Concepto de desplazamiento forzado desde la termodinámica del no equilibrio .....	75
Concepto de biopolítica de la atención a víctimas de desplazamiento forzado .....	81
Conclusiones .....	95
Bibliografía.....	101
Anexos.....	107

## Índice de tablas

Tabla 1.	Estado de avance subsistemas .....	50
Tabla 2.	Presupuesto de las entidades del Distrito en atención humanitaria de emergencia.....	60
Tabla 3.	Presupuesto de las entidades del Distrito en estabilización socioeconómica .....	61

## Índice de figuras

Figura 1.	Sistema social .....	40
Figura 2.	Momentos del desplazamiento .....	40
Figura 3.	Modelo simplificado de sistema según Easton .....	42
Figura 4.	Representación del sistema antes de la intervención de la Corte.....	44
Figura 5.	Representación de la interacción entre los tipos de sistemas sociales .....	73
Figura 6.	Interacción de los tres tipos de juridicidad .....	85
Figura 7.	Evolución lineal de los derechos humanos.....	87
Figura 8.	Evolución compleja de los derechos humanos .....	88
Figura 9.	Ciencia, sociedad y tecnología como política pública .....	89

## Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
CDAIPD	Consejo Distrital de Atención Integral a Población Desplazada
CID	Centro de Investigaciones sobre Desarrollo
CODHES	Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención integral a Población Desplazada
CNR	Comisión Nacional de Reparación
DD. HH.	Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos sociales y culturales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECI	Estado de cosas inconstitucional
EDR	Estatuto de Desarrollo Rural
ENV-2007	Encuesta Nacional de Verificación 2007
ENV-2008	Encuesta Nacional de Verificación 2008
ESE	Estabilización socioeconómica
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo rural
OPD	Organizaciones de población desplazada
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
P y P	Prevención y protección
PIU	Plan Integral Único
PPTP	Programa de Protección de Tierras
RUPD	Registro Único de población Desplazada
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención integral a Población Desplazada
TGD	Teoría general del derecho
TGS	Teoría general de los sistemas
UAID	Unidad de Atención Integral Población Desplazada Puente Aranda
UAO	Unidades de atención y orientación a población desplazada

# Introducción

El desarraigo de millones de personas es una de las más graves tragedias humanitarias de los últimos tiempos. Algunos se han visto obligados a salir de sus territorios y asentarse en lugares completamente ajenos a sus modos de vida, y otros, a cruzar las fronteras de su país, en circunstancias de extrema precariedad. La situación en el mundo es, por decir lo menos, alarmante. El informe del 2010 de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) expone:

A finales de 2009, aproximadamente 43,3 millones de personas en todo el mundo fueron víctimas del desplazamiento forzado por conflictos o persecución, la cifra más elevada desde mediados de los años 90. Esta cifra incluye a 15,2 millones de refugiados 27,1 millones de desplazados internos y cerca de 1 millón de personas cuyas solicitudes de asilo todavía no habían sido resueltas a finales del periodo que recoge este informe.<sup>1</sup> (2010: 2)

Según el mismo informe, “Colombia, que comenzó a registrar a los desplazados internos en 1997, actualmente tiene un total de 3,3 millones de desplazados internos” (ACNUR, 2010: 25). La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), fuente oficial del país, registra 3.700.381 personas en situación de desplazamiento, y el 2002 es el año que registra el mayor número de víctimas.<sup>2</sup> Para la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), “durante el

---

<sup>1</sup> Véase anexo 1: Países con población desplazada según ACNUR.

<sup>2</sup> Véase anexo 2: Cifras de población desplazada con corte a 31 de marzo del 2011. Consultado en junio del 2011 en la página oficial de Acción Social.

periodo 2002-2009 la cifra de desplazados asciende a 2.412.834 personas. Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 personas que han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsadas de sus tierras desde que se inició el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez” (2010: 1).

Para responder a tal situación, el país ha desarrollado una política pública para la atención de las víctimas de la violencia, que, si bien ha mitigado la crisis humanitaria, aún no logra resultados exitosos y generalizados de retorno, reparación y estabilización socioeconómica de quienes a la fecha se encuentran registrados. Esta situación es aún más preocupante ante el contexto de permanencia del conflicto armado y de recrudecimiento de la violencia, que evidencia las limitaciones de la política de seguridad democrática y la “desmovilización” de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC),<sup>3</sup> así como ante el panorama que ha dejado el fuerte invierno del 2010 y del 2011, con la afectación de 3,5 millones de personas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Si bien es cierto que en el contexto de la política de seguridad democrática se da la liberación de algunos secuestrados; se realizan operaciones exitosas desde el punto de vista militar como la operaciones Jaque, Fénix y Fuerte, y se afecta al secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con la muerte de Raúl Reyes e Iván Ríos, esta política ha sido insuficiente ante la emergencia de nuevas formas de violencia, aun más complejas y difíciles de atacar, como las bandas criminales y la situación de rearme paramilitar: “La reorganización y rearme paramilitar se explica por diversas razones: los grupos como el que lidera Cuchillo en el sur-oriente que nunca se desmovilizaron, 2) integrantes de grupos paramilitares desmovilizados que siguen delinquiriendo con nuevas modalidades operativas, 3) nuevos grupos que han surgido como resultado de un agresivo proceso de reclutamiento especialmente en zonas urbanas. Según el observatorio de derechos humanos de la Vicepresidencia en 2009 se perpetró [sic] 29 masacres en el país con un saldo de 147 víctimas y el reporte oficial atribuye a desconocidos la responsabilidad de 25 de estas masacres y a la guerrilla las tres restantes” (CODHES, 2010: 5, 6).

<sup>4</sup> La cifra de muertos por las lluvias, intensificadas por el fenómeno de “La Niña” y que afectan al país desde hace un año, se elevó a 464, mientras que los damnificados casi alcanzan los 3,5 millones de personas, revelaron hoy las autoridades. El último balance fue presentado por la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR); el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), y la Policía de Carreteras. Las precipitaciones han afectado desde abril del 2010 a un total de 1.030 de los 1.120 municipios del país ubicados en los 32 departamentos colombianos. De acuerdo con estos últimos datos oficiales, un total de 3.480.451 personas, pertenecientes a 810.238 familias, han resultado afectadas por las lluvias e inundaciones, que, además, han dejado 556 heridos y otras 79 personas están dadas por desaparecidas. Las intensas precipitaciones han anegado asimismo más de 1,2 millones de hectáreas de cultivos, destruido decenas de carreteras y puentes, así como acueductos, escuelas, edificaciones públicas y casi 13.500 viviendas en todo el país, mientras cerca de medio millón más de casas han resultado dañadas. Decenas de ríos han salido de su cauce y miles de cabezas de ganado y más de medio millón de aves de corral se han ahogado, según las autoridades (Colmundo radio, 26 mayo de 2011).

La multicausalidad e incluso multiescalaridad del problema del desplazamiento no se reduce únicamente a un tema de violencia, sino que, cada vez más, diversas causas pueden confluír y generar, en todo caso, una violación sistemática de los derechos. En el ámbito internacional (liderado por las Naciones Unidas), la confluencia de causas que generan el desplazamiento se enmarca en el concepto *emergencias humanitarias complejas*,<sup>5</sup> que se entiende grosso modo como un tipo de crisis humanitaria causada por la combinación de diversos factores: el desmoronamiento de la economía formal y de las estructuras estatales, los conflictos civiles, las hambrunas, las crisis sanitarias, el éxodo de la población o desastres naturales.

El análisis que aquí se presenta observa el fenómeno de desplazamiento en el escenario de conflicto y violencia, pero aportando una interpretación teórica que busca trascender el análisis sistémico clásico y generar uno desde el pensamiento complejo, que se constituye en un trabajo de alguna manera sui géneris, puesto que la mayoría de investigaciones sobre este tema son estudios de caso, balances de política pública o investigaciones de corte jurídico, pero no abundan las aproximaciones desde enfoques teóricos y epistemológicos de los estudios políticos. De esta manera, conceptos como los de biopolítica y entropía se constituyen en unidades analíticas sobre las cuales se presenta la argumentación.

La política pública de desplazamiento forzado, cuya creación se formalizó con la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, es una política sistémica. En su diseño existe una estructura de Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD), el cual puede caracterizarse como lineal, por cuanto estableció un proceso de atención en fases. Al final del tránsito por cada una de ellas —prevención y protección, atención humanitaria de emer-

---

<sup>5</sup> El concepto de *emergencia política compleja* (actualmente es más habitual el de *emergencia compleja*; a veces se utiliza también el de *emergencia humanitaria compleja*) fue acuñado a finales de los años ochenta por las Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis que han proliferado desde entonces, durante la pos-Guerra Fría. Surgido inicialmente en referencia a los casos de Mozambique y Sudán, pronto se expandió debido a la proliferación de conflictos civiles y de operaciones de paz durante los años noventa, así como gracias a la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios, en 1992 (Munslow y Brown, 1999: 209). Como señalan Paul (1999: 1) y otros autores, el concepto no deja de ser un eufemismo para referirse a lo que, en realidad, es una violación masiva y deliberada de los derechos humanos. Tomado de *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo* (Pérez de Armiño, 2010).

gencia y estabilización socioeconómica— se esperaba que las víctimas superaran la situación de desplazamiento forzado.

Sin embargo, el desarrollo normativo, que inicia incipientemente a partir de 1995, se desarrolla y formaliza con la Ley 387 en 1997 y se amplía visiblemente a partir del 2004, con la participación de la Corte Constitucional en la política pública, no fue ni ha sido suficiente para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas. La Corte Constitucional identificó graves problemas de coordinación interinstitucional, omisiones de las autoridades competentes en la implementación de leyes, prácticas estatales inconstitucionales, falta de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para atender a las víctimas, así como otras fallas sistémicas detalladas en la sentencia T-025 del 2004:

Esta sentencia es el resultado de un cúmulo significativo de tutelas que llevó a la Corte a la expedición de una auténtica macro sentencia por: 1. El tamaño de la población beneficiaria, 2. La gravedad de las violaciones a los derechos que pretende resolver, 3. Los numerosos actores estatales y sociales que involucra y 4. La ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo que lleva 6 años y sigue abierto. (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010: 14)

En esta macrosentencia, la Corte Constitucional declara el *estado de cosas inconstitucional* (ECI) y se evidencia con ello un gravísimo bloqueo institucional en el SNAIPD.<sup>6</sup> Esta declaratoria debía de convertirse en la oportunidad para provocar un cambio en el sistema y, por esta, vía superar el ECI. De hecho, este último no se ha superado, aunque sí han existido cambios significativos en el sistema, más no profundos, en el sentido del desarrollo de un importante modelo de política pública con enfoque de derechos sin precedentes. Este modelo mejoró las condiciones de atención, pero no garantizó de manera real la superación de la crisis humanitaria y la pobreza de las víctimas. De manera que esta declaratoria ha generado un proceso sui generis de acompañamiento de la Corte Constitucional al poder Ejecutivo en el diseño e implementación de una política integral de atención, situación

---

<sup>6</sup> El bloqueo institucional del SNAIPD es el concepto que sintetiza las fallas sistémicas del SNAIPD, las cuales impiden el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

que ha puesto en el debate actual una controversia acerca de los límites entre las dos ramas del poder.<sup>7</sup>

De cualquier manera, a partir del 2004, se empiezan a expedir, en mayor cantidad leyes, decretos, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y planes de atención. La política pública de atención integral en Bogotá empieza a configurarse bajo las directrices del Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (PNAIPD) (Decreto 250 del 2005).

Dos de las principales ciudades receptoras<sup>8</sup> de población desplazada (Bogotá<sup>9</sup> y Medellín) diseñaron e implementaron los planes integrales únicos. Se activó la figura creada con la Ley 387 de 1997, las unidades de atención y orientación, como espacios de atención humanitaria de emergencia. Paralelamente se desarrolló un amplio marco jurídico y un importante compendio jurisprudencial a partir de los 84 autos de seguimiento de la sentencia T-025 del 2004 y de las catorce audiencias públicas de discusión. El desarrollo de estos autos y audiencias se convirtió en herramientas a través de las cuales se

---

<sup>7</sup> Sobre este tema, este texto recoge y se suma a la perspectiva de César Rodríguez, según la cual: “Frente a las críticas, según las cuales el activismo judicial invade las competencias de los funcionarios del Ejecutivo y el Legislativo que son elegidos popularmente —y por lo tanto resulta injustificado en una democracia— señalamos casos frecuentes en los que las burocracias y los sistemas políticos de las democracias contemporáneas entran en situaciones de estancamiento estructural que frustran la realización de los derechos constitucionales. En esas circunstancias de bloqueo institucional —que derivan en profundas deficiencias, o incluso, en la inexistencia de políticas públicas para atender problemas sociales urgentes—, afirmamos que las cortes son la instancia adecuada para desestancar el funcionamiento del Estado y promover la protección de los derechos” (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010: 17).

<sup>8</sup> Véase anexo 3: Ciudades receptoras de población desplazada según el observatorio de CODHES. Es necesario precisar que estas ciudades no solamente son receptoras. En el interior de ellas también existe desplazamiento intraurbano: “El 3 de marzo de 2004 la Defensoría delegada para la evaluación de riesgos de la población civil, como consecuencia del conflicto armado emitió el informe de riesgo N. 1304, en el cual alertó sobre la grave situación de derechos humanos en diez barrios de la localidad de Ciudad Bolívar: Caracolí, El Paraíso, Los Alpes, Perdomo Alto, Potosí, Santo Domingo, Santa Bibiana, Sierra Morena, Tres Esquinas y Vista Hermosa. El informe señala también que existe un inminente riesgo de desplazamiento intraurbano de jóvenes como consecuencia del accionar de los grupos de autodefensa y milicias. Uno de los elementos que generó el seguimiento en esa zona fue el aumento de un 50% en las muertes violentas en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 15 de febrero de 2004, con respecto al mismo periodo en 2003. Con base en este mismo informe, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas emitió una alerta en abril de 2004, con el fin de que se adoptarán medidas para prevenir los riesgos evaluados por la Defensoría del Pueblo” (Defensoría del Pueblo, ACNUR y Unión Europea, 2004: 62).

<sup>9</sup> Con corte a 30 de septiembre del 2010, Bogotá alberga a 292.746 personas desplazadas.

acompañó al Ejecutivo en el diseño e implementación de la política de atención a víctimas de desplazamiento, contando con una amplia participación institucional y de organizaciones de la sociedad civil, así como de organizaciones nacionales de población desplazada.

En la administración “Bogotá sin Indiferencia”, del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2007), y en el marco del plan integral único se instalaron cinco unidades de atención y orientación en las principales localidades receptoras de población desplazada y una adicional en la Terminal de Transportes. También se logró la entrega de subsidios complementarios de vivienda, crear un programa de generación de ingresos con recursos de la Unión Europea, aumentar los recursos para la atención humanitaria de emergencia, llevar a cabo la ejecución de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación y extender el programa Familias en Acción. En este período también se instaló un albergue temporal operado por la Cruz Roja colombiana, con recursos de la Secretaría de Gobierno del Distrito.

Desde el punto de vista financiero, el desarrollo de la política nacional y distrital de atención a las víctimas de desplazamiento forzado incrementó de manera muy importante los presupuestos. En el informe de julio del 2010, el Gobierno Nacional solicita a la Corte Constitucional levantar el ECI declarado en el 2004, por considerar que se superaron los factores que motivaron dicha declaratoria.<sup>10</sup> La reacción de las organizaciones nacionales de población desplazada no se hizo esperar, y así como sucedió en el 2007, estas organizaciones expresaron (a propósito de los diez años de la Ley 387 de 1997) un conjunto de limitaciones de la política pública. Así, en el 2010, rechazan el levantamiento del ECI, por considerar que dichas limitaciones continúan, a pesar del esfuerzo presupuestal.

---

<sup>10</sup> Adicionalmente, en dicho informe el Gobierno nacional, además de considerar que se debe levantar el ECI, ha esgrimido una serie de argumentos que cuestionan las facultades de la Corte para dicha declaratoria. Por un lado, que no existe una norma o ley que explicita esa facultad de la Corte; por el otro, asocia o relaciona directamente los estados de excepción con los estados de inconstitucionalidad. Ante estos planteamientos, la Comisión de Seguimiento de la Política Pública emitió un último informe en julio del 2010, donde se expone la raíz constitucional que fundamenta a la Corte para poder emitir dicha declaratoria, en virtud de la protección de los derechos humanos de las víctimas y expone razones jurídicas por las cuales no es posible homologar el estado de excepción al estado de inconstitucionalidad. Así mismo, pone de manifiesto que el levantamiento de esta declaratoria sólo se puede realizar una vez se compruebe que las víctimas gozan efectivamente de sus derechos, y para ello se requiere el cumplimiento de los indicadores de goce efectivo de derechos.

Del lado del Gobierno distrital de Bogotá, de igual forma se incrementaron significativamente los recursos para la atención de las víctimas de desplazamiento. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado es otro actor activo en la actual política de atención a desplazados. Desde la sociedad civil se constituye en “una iniciativa social, que bajo los criterios de independencia y complementariedad, trabaja por los derechos de la población desplazada y realiza el seguimiento a la política pública” (Informe Comisión de Seguimiento, 2008).<sup>11</sup> El papel de la Comisión de Seguimiento ha consistido en realizar dos encuestas nacionales de verificación (ENV) de los derechos de la población desplazada. A partir de los resultados de dichas ENV, la Comisión ha presentado 33 informes desde el 2008, en los cuales se analizan tales encuestas y se presentan recomendaciones de política pública, considerando las fases de atención y los sistemas de derechos vulnerados.

Así, este documento se ubica en este contexto de ECI y considera los siguientes actores sociopolíticos: el Estado (en sus ramas Ejecutiva y Judicial, gobiernos nacional y distrital y Corte Constitucional), las organizaciones de población desplazada y la Comisión de Seguimiento (que representa a la sociedad civil). El punto de partida teórico se enmarcó inicialmente en el enfoque sistémico, bajo la premisa de que la evolución de la política pública de desplazamiento forzado de Colombia se configuró a partir de una lógica de atención en fases con características sistémicas, toda vez que comprendía el hecho del desplazamiento forzado, por un lado, como un problema de alta relevancia social, al cual el Estado debía dar una respuesta integral, y, por el otro, como un problema de afectación a las víctimas en sus diversos sistemas de derechos.

Desde esa lógica, se requería una política pública que comprometiera en un gran sistema de orden nacional y territorial, unas responsabilidades sec-

---

<sup>11</sup> Se creó en el 2005 con la participación del CODHES, la Corporación Viva la Ciudadanía, el Secretariado Nacional de Pastoral Social, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, el plan internacional y personalidades de la vida nacional. En virtud de los primeros autos de la Corte (109 y 233 del 2007) donde se solicitaba la adopción de una batería de indicadores para la medición del goce efectivo de los derechos y luego de un ejercicio de verificación, consolidación y aprobación de esta batería, en la cual participaron en su construcción las entidades del sistema y la misma Comisión, la Corte Constitucional encargó a la Comisión de Seguimiento realizar una labor de verificación, consistente en constatar en terreno si la información recolectada para la aplicación de tales indicadores era o no adecuada (I informe Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, 2008: 15).

toriales, unas instancias de coordinación interinstitucional, un esquema de participación de las víctimas y un sistema de información que se constituye en la herramienta de focalización de los beneficiarios de la política diferencial del Estado.

En lo teórico, el enfoque sistémico permite, por un lado, interpretar los fenómenos políticos y, por el otro, orientar las políticas públicas, por su comprensión holística de los problemas y la necesidad de respuestas integrales a estos, de manera que, leyendo diversos autores de los estudios políticos que se inscriben en este enfoque, es posible encontrar algunas categorías de análisis para interpretar la política pública de desplazamiento forzado.

Desde una lógica sistémica, la política pública evolucionó, linealmente, y aumentó significativamente los presupuestos, los planes, los programas y los proyectos para esta población; sin embargo, el actual sistema continúa en ECI y persisten las necesidades de la población desplazada. El interrogante que surge entonces es ¿si se continuaran aumentando mucho más los presupuestos de atención, se lograría superar el ECI y la estabilización total y completa de las víctimas? Probablemente este tema no se resuelve exclusivamente desde el punto de vista presupuestal.

Con esta inquietud, se consideró necesario no solamente pensar la política pública desde una lógica sistémica, sino repensarla con otras categorías de análisis que permitan tener una mirada multiescalar del fenómeno, a fin de no caer en respuestas reduccionistas como que ya no es más necesario invertir más recursos, que el fenómeno sólo se resuelve desde el Estado o, aun peor, que los derechos son la suma de las rutas de servicios. Así, se propone pensar el fenómeno desde una postura que supere el problema del desplazamiento como mero un problema lineal de afectación de sistemas de derechos y de respuesta estatal.

Para ello se propone como concepto analítico la tercera ley de la termodinámica: la entropía. La grave afectación a los sistemas de derechos de las víctimas llevó al sistema de política pública a un estado de entropía, denominado desde el punto de vista jurídico como un ECI. Por otro lado, llevó a las víctimas a un estado entrópico evidenciado en la persistencia de la insatisfacción de sus aspiraciones y necesidades, a pesar de recibir, hoy en día, una mejor atención por parte del Estado.

Para este análisis se recurre a una nueva ciencia: *la física de los procesos de no equilibrio*: “La física del no-equilibrio estudia los procesos disipativos

caracterizados por un tiempo unidireccional y al hacerlo otorga una nueva significación a la irreversibilidad” (Prigogine, 2008: 8). En otras palabras, esta nueva ciencia parte de una paradoja central, la paradoja del tiempo que, en palabras de Prigogine, traslada a la física el dilema del determinismo, el cual consiste en que si todo acontecimiento es causado por otro acontecimiento, este puede ser predecible; sin embargo, el sentido común atribuye a los seres humanos la posibilidad de elegir entre múltiples opciones.

La discusión del tiempo —por lo tanto, la física del no equilibrio— analiza las limitaciones de la física clásica newtoniana, caracterizada por la equivalencia entre pasado y futuro, el determinismo y la causalidad lineal, y al hacerlo propone el análisis, no desde un *sistema*, sino desde los *sistemas dinámicos inestables*. Esto es, desde los sistemas alejados del equilibrio. Y en este punto se discute el privilegio que la ciencia clásica les otorgó al orden, a la estabilidad y a la certidumbre y presenta el papel fundamental de las fluctuaciones, la inestabilidad y la incertidumbre para el análisis de los sistemas complejos.<sup>12</sup>

Esta discusión, que a primera vista es de la física, cobra relevancia porque en el marco de las ciencias sociales y de la ciencia política, ha predominado una lectura del sistema o de los sistemas desde la visión clásica newtoniana y con ello ha generado una visión de sistema eminentemente antropocéntrica y, por lo tanto, escindida del entorno, que en el marco de los sistemas políticos llevó a la obsesión por el orden, la homeostasis, la normalización y la exclusión de la diferencia. Desde el punto de vista de la termodinámica clásica, la entropía conlleva la muerte y la exclusión de la posibilidad del desorden y no equilibrio como escenario de generación de vida; entre tanto, desde el punto de vista de la entropía en la termodinámica del no equilibrio, la entropía suma y no resta. Esta es la entropía del pensamiento complejo.

De este modo, así como en física se presenta la paradoja del tiempo, en ciencias sociales también se presenta en los siguiente términos, tal y como lo plantea Prigogine: “democracia y ciencia moderna son ambas herederas de la misma historia pero esa historia llevaría a una contradicción, si las cien-

---

<sup>12</sup> “Es sabido que la física newtoniana fue destronada en el siglo XX por la mecánica cuántica y la relatividad. Pero los rasgos fundamentales de la ley de Newton —su determinismo y simetría temporal— sobrevivieron. Por supuesto que la mecánica cuántica no describe ya trayectorias sino funciones de onda, pero su ecuación de base, la ecuación de Schrödinger, también es determinista y de tiempo reversible” (Prigogine, 2008: 19).

cias hicieran triunfar una concepción determinista de la naturaleza cuando la democracia encarna el ideal de la sociedad libre” (2008: 12).

Desde esta óptica, el ECI en el que se encuentra la política pública de desplazamiento forzado en Colombia es sencillamente una fluctuación en medio de la cual orden y desorden dialogan para generar procesos de *autoorganización* que permitan generar una política de vida para las víctimas y no una política de muerte. En este punto se presenta la disyunción entre la biopolítica, en el sentido clásico foucaultiano, y la biopolítica, entendida como *política de la vida*, cuestión que no es nada sencilla de abordar, por cuanto estamos hablando de un fenómeno que, en esencia, es biopolítico por el control del cuerpo, la vida y el territorio que ejercen los actores armados sobre las víctimas, y de una política de atención que es sistémica y que pretende devolver a las víctimas a sus condiciones iniciales, descuidando las implicaciones del concepto de irreversibilidad de los fenómenos de complejidad creciente.

Sin embargo, se recurre a pensar desde la complejidad elementos que podrían integrar una concepción de biopolítica, en su acepción positiva, para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado. Elementos como la concepción de democracia como ética social y el papel de la sociedad civil en la defensa y reclamación de los derechos humanos. En suma, lo que me propongo implica mostrar dos estadios de análisis: uno diagnóstico del actual sistema de atención a población desplazada desde el marco conceptual sistémico de la ciencia política y un análisis prospectivo del sistema, pero ahora desde el marco conceptual de las *ciencias de la complejidad o el pensamiento complejo*.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Esta pretensión necesariamente pasa por delinear, aunque no de manera profunda porque sobrepasa los intereses planteados, un tránsito de paradigma del conocimiento desde la tradición moderna occidental a las ciencias de la complejidad con fundamentos bastante diferentes.

La ciencia que estudia los cambios de estado de los sistemas o de los fenómenos es la termodinámica. Este texto hace hincapié en la segunda ley de la termodinámica, que expresa la entropía o el grado de desorden de un sistema. La importancia de esta ley radica en que evidencia la irreversibilidad de los cambios de estado y la naturaleza unidireccional de los procesos termodinámicos, al establecer una línea del tiempo.

Este paradigma del conocimiento representa para las ciencias sociales y los estudios políticos un reto en cuanto a la interpretación de fenómenos sociales de alta complejidad, como lo puede ser el desplazamiento forzado y su política pública de atención, pues revela un diálogo entre el paradigma clásico de la ciencia y el paradigma de las ciencias de la complejidad creciente.

Desde ese diálogo de paradigmas, se intentó realizar un análisis diagnóstico de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia, en el cual el paradigma predominante es el clásico y el enfoque de los estudios políticos utilizado es el sistémico. Además, se lleva a cabo un análisis prospectivo de la política pública a partir del pensamiento complejo o ciencias de la complejidad.

